

Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

16 de abril de 2010

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración
y Políticas Públicas (FIIAPP), 2010
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid
www.fiiapp.org

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Las opiniones contenidas en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

I. PRÓLOGO DEL DIRECTOR DE LA FIIAPP	7
2. PRESENTACIÓN DE LOS COORDINADORES	9
3. RESUMEN EJECUTIVO	13
4. RELATORÍA	17
I. PERSPECTIVAS PARA LA ASOCIACIÓN BIRREGIONAL UE-ALC EN UN MUNDO GLOBALIZADO	27
– <i>De una agenda birregional a una agenda global.</i> Wolf Grabendorff, ex director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)	29
– <i>La nueva arquitectura de integración latinoamericana y la Declaración de Cancún.</i> Franklin Trein, Universidad Federal de Río de Janeiro	39
– <i>La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE.</i> Celestino del Arenal, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid	49
II. UE-ALC COMO SOCIOS GLOBALES: MECANISMOS E INSTITUCIONES PARA UN NUEVO MODELO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL	65
– <i>UE-ALC: socios necesarios para un nuevo modelo de gobernanza global.</i> Francisco Aldecoa, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid	67
– <i>El Tratado de Lisboa y las relaciones UE-ALC.</i> Laurence Burgorgue-Larsen, directora del Centre de Recherche sur l'Union Européenne. Escuela de Derecho de la Sorbona (Universidad París I-Panthéon Sorbonne)	75

– <i>Las relaciones europeo-latinoamericanas entre las Cumbres UE-ALC.</i> Alberto Van Klaveren, catedrático del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y embajador de Chile ante la Unión Europea	81
– <i>Diálogo global estructurado UE-ALC sobre migraciones.</i> Erika Ruiz Sandoval, profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México	87

III. LAS SALIDAS DE LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL . . 103

– <i>La crisis económica global y la búsqueda de una nueva arquitectura financiera internacional: una reflexión desde América Latina y el Caribe.</i> Carlos Alzugaray, embajador. Profesor titular de la Universidad de La Habana . .	105
– <i>Las salidas de la crisis económica global y la nueva arquitectura financiera internacional.</i> Francesc Granell Trias, catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona	115
– <i>La UE y América Latina ante la crisis económica y la nueva arquitectura financiera global: ¿podemos construir una agenda común?</i> Susanne Gratius, Investigadora Senior-FRIDE	131

ANEXOS 143

– <i>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo.</i> <i>La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales</i>	145
– <i>V Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea. Declaración de Lima</i>	157

PROGRAMA DE LA 'JORNADA DE REFLEXIÓN SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE' 175

Prólogo

Este documento recoge el fruto de la “Jornada de reflexión sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, que se celebró en la sede de la FIIAPP el pasado 16 de abril. Esta Jornada surge del deseo de querer colaborar al éxito de la VI Cumbre UE-América Latina y Caribe que se celebrará el próximo mes de mayo en Madrid.

Este evento ha tenido un carácter marcadamente académico, ya que surgió de la iniciativa de dos catedráticos de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, excepcionales expertos en la materia, Francisco Aldecoa y Celestino del Arenal, con el ánimo de promover un debate que permita resolver o arrojar luz sobre algunas preocupaciones y asuntos relativos a esta relación birregional que tan necesaria nos parece a muchos. A esta Jornada acudieron expertos de nueve países de ambos lados del Atlántico, con diferentes perspectivas sobre las relaciones entre UE y ALC. El valor de las ponencias de estos expertos plurales, independientes y multidisciplinarios se ha visto reforzado por la presencia de prestigiosos representantes de la política comunitaria y española, inmersos en el desarrollo diario de esta relación birregional.

Hemos querido promover y dar forma a esta iniciativa porque creemos en esta relación birregional y porque trabajamos por la construcción democrática y la cohesión social, dos instrumentos fundamentales para la lucha contra la desigualdad en América Latina. Para impulsar esta Jornada, hemos contado con la inestimable colaboración del que fuera embajador en varios países de América Latina, Carmelo Angulo, quien ha guiado sabiamente el proceso de reflexión. FIIAPP, además, ha liderado el Programa EUROsociAL, financiado por la Comisión Europea, durante los últimos cuatro años. Como resultado de esta coordinación, hemos colaborado en la participación de casi 10.000 expertos de ambos lados del Atlántico, en la implicación de 2.000 instituciones y hemos promovido más de 160 procesos de reformas y políticas públicas en esta región.

El compromiso de la FIIAPP con la región es rotundo y esperamos que, aunque de forma modesta, este documento, con aportaciones cualificadas e ideas renovadoras, sea de utilidad para aquellos expertos que tendrán una participación activa en la Cumbre que viene pero, aún más, para los próximos dos años de relación birregional.

Antonio Fernández Poyato
Director de la FIIAPP

Jornada sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

De una agenda birregional a una agenda global

Celestino del Arenal, Francisco Aldecoa y Carmelo Angulo

Presentación

En el mes de octubre de 2009, a iniciativa de la Junta Directiva de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, un grupo de profesores, dirigido por Celestino del Arenal y Francisco Aldecoa, se planteó la necesidad de celebrar un encuentro entre profesores europeos y latinoamericanos con objeto de estudiar el estado de las relaciones eurolatinoamericanas y los avances que se habían producido, especialmente desde la V Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea (ALCUE), de 2008. El origen de la idea hay que situarlo en las Jornadas Iberoamericanas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en Lisboa en 2009, con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Oporto.

El objetivo concreto de la iniciativa era celebrar una Jornada a puerta cerrada entre profesores y especialistas de distintos países que pudieran intercambiar opiniones sobre las perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) ante la VI Cumbre ALCUE, a celebrar en Madrid el 18 de mayo de 2010. Se trataba, especialmente, de repensar estas relaciones y la estrategia seguida por la UE respecto de la región, a la luz de los cambios que se habían producido en los escenarios mundial, latinoamericano y europeo y de los nuevos intereses europeos y latinoamericanos, que se habían hecho presentes en la agenda birregional.

Esta iniciativa tomó definitivamente cuerpo a partir del apoyo que el Director de la FIIAPP, Antonio Fernández Poyato, dio al proyecto que, necesariamente, si se quería que el mismo no perdiese sentido, había que realizar con anterioridad a la Cumbre ALCUE de Madrid. En ese momento, en representación de la FIIAPP, se incorpora a la puesta en marcha del proyecto Carmelo Angulo.

Son muchos los desafíos a los que se enfrentan las relaciones eurolatinoamericanas en vísperas de la Cumbre de Madrid, sobre los que hay que reflexionar: La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, de 30 de septiembre de 2009, apunta ya algunas de las nuevas líneas de actuación

de la UE en la región. Sin ánimo de exhaustividad y centrándonos en algunos de esos desafíos, en nuestra opinión, los más significativos serían los siguientes.

El primero se refiere a la Asociación Estratégica Birregional, que se lanzó en la Cumbre ALCUE de Río, en 1999, y que todavía no ha despegado realmente. Entonces se pretendió dar un salto cualitativo en las relaciones, que a la vista de la evolución de las mismas, se ha revelado claramente voluntarista, no materializándose ni en el ámbito latinoamericano ni en el europeo los buenos deseos en los que descansaba esa iniciativa.

En directa relación con lo anterior hay que situar el papel de las Cumbres ALCUE, hasta ahora excesivamente retórico y poco operativo, dada la asimetría existente entre la UE y América Latina a la hora de fijar la agenda de las mismas y la ausencia de una contraparte que realmente represente al conjunto de América Latina y el Caribe. El desafío estriba en cómo conseguir que las Cumbres produzcan resultados útiles y visibles para los ciudadanos de ambas regiones.

El segundo tiene como referencia el diálogo político entre ambas regiones, uno de los pilares fundamentales de las relaciones birregionales, que no ha permitido, en la mayor parte de los casos, una concertación efectiva y consistente, como consecuencia de la proliferación, dispersión y solapamiento de foros birregionales, subregionales, bilaterales, interparlamentarios y especializados, de la variedad de sus agendas y de las divisiones políticas existentes entre los países latinoamericanos.

En tercer lugar, hay que replantearse la cooperación entre ambas regiones, sobre la base de lo que han sido hasta ahora los dos objetivos prioritarios de la misma: el apoyo a la integración y a la cohesión social, que no son siempre compartidos e interpretados de la misma forma por todos los países latinoamericanos, además de caracterizarse, en muchos casos, por la falta de complementariedad y coordinación de los distintos programas, regionales, subregionales y bilaterales, su dispersión y carácter unilateral y su falta de flexibilidad. Es indispensable definir una agenda de cooperación global que tome en cuenta y participe en la cooperación Sur-Sur que se está desarrollando en América Latina y que mire muy especialmente a los países de renta media.

El cuarto desafío se refiere a las relaciones comerciales y, muy en concreto, a los Acuerdos de Asociación actualmente en curso de negociación y a los que pudieran plantearse en un futuro próximo. En estos momentos, aunque toda América Latina y el Caribe, excepto Cuba, tiene ya institucionalizadas sus relaciones comerciales con la UE, la situación dista mucho de ser homogénea y presentar las mismas expectativas. El estancamiento de la negociación con el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación Estratégica con Brasil y la conclusión de las negociaciones bilaterales comerciales con Perú y Colombia, y probablemente con Ecuador, mediante un Acuerdo de Asociación multipartes, quedando fuera Bolivia, constituyen hechos de especial transcendencia desde el punto de vista del debilitamiento, si no quiebra, del apoyo a la integración y de la estrategia regionalista que la UE ha seguido en relación a América Latina, abriendo un nuevo escenario en el que la vía bilateral parece imponerse con fuerza, tanto en términos

de diálogo político como en términos de libre comercio. Es necesario analizar estos hechos que pueden suponer un cambio en la estrategia regionalista de la UE y reflexionar sobre la nueva estrategia que, en todo caso, en función de la nueva arquitectura de la integración latinoamericana, de las divisiones existentes entre los países latinoamericanos y de las demandas de institucionalización de la vía bilateral, la UE debe adoptar a partir de la Cumbre de Madrid.

El quinto desafío incide en la necesidad de compatibilizar las relaciones UE-América Latina con otros marcos políticos existentes, en los que también la dimensión birregional se hace presente. Nos estamos refiriendo, muy en concreto, a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991.

Finalmente, es indispensable abordar la cuestión de una mayor implicación de la sociedad civil en la Asociación Estratégica Birregional.

En relación al tema concreto de la Cumbre de Madrid, "La innovación y la tecnología para el desarrollo productivo y la inclusión social", tenemos que reflexionar sobre las medidas propuestas por la Comisión y, desde nuestra experiencia, ver si son viables y útiles para la importancia del objetivo planteado. Desde este punto de vista, tenemos que considerar, entre otros temas, el diálogo político en esta materia, el espacio UE-ALC del conocimiento, la Fundación UE-ALC y el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).

En un plano más concreto, como profesores y especialistas, nos es especialmente querida la idea de profundizar la movilidad entre profesores y estudiantes de Educación Superior en la senda de crear un Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior; que es mucho más que mera movilidad. Y los mimbres para tejer este ambicioso texto están ahí, ya que puede construirse sobre la experiencia del modelo iberoamericano, el Espacio Iberoamericano de Educación Superior; que está introduciendo los parámetros del Proceso de Bolonia como medidas útiles.

En suma, las relaciones entre la UE y América Latina siguen, en lo fundamental, ancladas en presupuestos característicos de la segunda mitad de los años noventa del siglo XX, que respondían a unas realidades, demandas e intereses, latinoamericanos y europeos, muy diferentes a los actuales.

Lo que en el actual escenario debe plantearse la UE, en diálogo con América Latina, es la definición y puesta en marcha de una nueva estrategia birregional, adaptada a los nuevos escenarios mundial, latinoamericano y europeo, que se han hecho presentes desde principios del siglo XXI.

La profundización de las relaciones entre la UE y América Latina tiene que mirar a la construcción de una sólida asociación, desde el punto de vista del diálogo político, la cooperación y el comercio, para abordar los desafíos comunes de la agenda internacional y promover marcos de gobernanza global. En este sentido, hay que reforzar la agenda global, haciendo especial hincapié en cuestiones como la gobernanza financiera y económica internacional, la interconectividad, el

cambio climático, el multilateralismo efectivo, la seguridad, las drogas y la gestión birregional de la migración. Ello supone tomar conciencia de las divergencias existentes, pero también de los intereses convergentes entre ambas regiones y dentro de cada región e implica un reforzamiento de los diálogos especializados.

A estos desafíos, no menores, responde la convocatoria de esta jornada de análisis y debate, que la FIIAPP ha organizado y a la que reiteramos nuestro agradecimiento, que esperamos sea fructífera de cara a la Cumbre ALCUE, que se celebrará en Madrid, el 18 de mayo de 2010.

Resumen Ejecutivo

A continuación se indican las ideas más destacadas que se recogen en los documentos que siguen.

a) América Latina y Europa

América Latina es cada vez más heterogénea y está más dividida, al mismo tiempo que tiene cada vez más autonomía, habiendo diversificado sus relaciones internacionales de forma importante, no dependiendo ya de Estados Unidos o de la UE, que han perdido peso e influencia en la región, por lo que hay que aproximarse a la misma con una nueva perspectiva y desde planteamientos distintos a los hasta ahora dominantes.

b) Cumbres ALCUE

La agenda, sobre la base de la idea de “socios globales”, tiene que centrarse en pocos y relevantes temas de beneficio e interés mutuo, evitando la dispersión temática, que impide la visibilidad y operatividad del trabajo común.

Hay que institucionalizar un mecanismo que permita dar continuidad a los trabajos de las Cumbres ALCUE. La experiencia de la SEGIB puede ser un referente para la institucionalización de la continuidad entre las Cumbres ALCUE.

En este sentido, hay que explorar las sinergias entre las Cumbres ALCUE y las Cumbres Iberoamericanas. Las relaciones entre España y América Latina van muy por delante de las relaciones UE-América Latina. Hay que mirar en el ámbito iberoamericano para ver qué se puede hacer en las relaciones UE-América Latina.

Hay que tratar de encontrar instrumentos, aceptados por todos, que permitan reducir el número de Estados participantes, pues no es factible trabajar consistentemente con un foro de 60 Estados.

Hay que trabajar por una mayor incorporación de la sociedad civil a los trabajos de las Cumbres ALCUE y, en general, en las relaciones birregionales. En este punto, la Fundación Eurolac puede desempeñar un gran papel.

c) Diálogo político

Hay que proceder a una racionalización del diálogo político, que evite su dispersión, solapamiento, multiplicación de foros y ausencia de operatividad práctica.

La asimetría en los modelos sociales y las divisiones entre los países latinoamericanos no facilita el diálogo político.

Hay que reactivar el diálogo global y estructurado sobre migraciones, planteándolo en pie de igualdad.

d) Integración y bilateralismo

La integración desde arriba no interesa ya a los países de América Latina, pero sí la integración desde abajo (infraestructuras, interconectividad, energía, etc.). Éste debe ser el camino del apoyo a la integración por parte de la UE.

Mientras haya mecanismos de integración hay que seguir apostando por el regionalismo, pero sin que ello sea una condición para el desarrollo de relaciones bilaterales más profundas con aquellos países latinoamericanos que así lo quieran. En este sentido, es necesario poner en marcha “cooperaciones reforzadas”, en materias específicas o temas sectoriales, con aquellos países de América Latina que quieran avanzar en las relaciones con la UE. Ello proporcionaría una mayor consistencia y operatividad a las relaciones birregionales. Esta estrategia puede ser un incentivo para impulsar las relaciones con otros países latinoamericanos reacios a profundizar en las relaciones con la UE.

e) Acuerdos de Asociación

Hay que poner en valor y aprovechar todas las potencialidades de la cláusula evolutiva de los Acuerdos de Asociación.

La reapertura de la negociación con Mercosur y el éxito de esa negociación es clave para el futuro de las relaciones birregionales y para la definición de una nueva estrategia en las relaciones birregionales.

f) Fundación Eurolac

La Fundación Eurolac debe ser autónoma, independiente políticamente, con recursos provenientes de ambas regiones y con líneas de trabajo claramente definidas.

g) Otros temas

Hay que estudiar la posibilidad de otorgar el estatuto de observador a algunos países latinoamericanos en determinadas agencias europeas.

El Espacio Eurolatinoamericano de Educación Superior, en mente desde hace algún tiempo, todavía no se ha puesto en marcha, lo que marcaría un antes y un después en las relaciones UE-ALC.

Relatoría

I. Las relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe: el cambio de contexto y actores

El conjunto de los ponentes y participantes en la reflexión coinciden en que es necesario repensar y reconsiderar el marco y el contenido de las relaciones Unión Europea (UE)-América Latina y Caribe (ALC). Esa necesidad se justifica por los cambios en el contexto de las relaciones, esto es, por las nuevas dinámicas que se han producido, en el mundo y en ambas regiones, que hacen que la estrategia definida a mediados de los años noventa del siglo XX ya no resulte de aplicación.

I.1. Cambios en el mundo: del Atlántico al Pacífico

Las nuevas dinámicas de la sociedad internacional, especialmente la globalización, han cambiado radicalmente en la primera década del siglo XXI el mapa de las relaciones interregionales y las prioridades de las dos regiones. A la hora de evaluar las relaciones de poder en la actual sociedad internacional, los especialistas presentes en la reflexión se dividen dando distintas opciones. Para unos, el mundo actual es multilateral e, incluso, de un multilateralismo flexible, con distintos polos y coaliciones que lideran la política en diferentes asuntos. Para otros, el mundo apunta hacia un bilateralismo, el del llamado G-2, esto es, Estados Unidos y China, que progresivamente tienden a concertarse en torno a los grandes temas de la agenda mundial. Para un ponente, incluso, el actual sistema internacional se encuentra en fase de reordenamiento y en una situación que en la actualidad puede calificarse de apolar.

No obstante, todos los ponentes están de acuerdo en que en los últimos años y, especialmente como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional, se han producido cambios en las relaciones de poder entre las distintas potencias. No existen dudas sobre la pérdida de peso relativo tanto de Estados Unidos como de la UE en la actual escena internacional. En paralelo, hay que subrayar la creciente relevancia de China, India y Brasil como actores de alcance global, lo que tiene efectos directos para ALC.

En términos de intercambios comerciales, de inversiones y, progresivamente, incluso en materia de cooperación política, hay que constatar que el foco de las relaciones se está trasladando progresivamente del Atlántico hacia el Pacífico. En este contexto, la UE pierde parte de su ascendente normativo en el mundo y, específicamente, en ALC. Así, es preciso subrayar que la mayor relevancia asiática está poniendo encima de la mesa modelos económicos y de desarrollo alternativos a los propuestos desde la UE, que están encontrando buena acogida por parte de los países latinoamericanos.

La mayor relevancia del Pacífico como foco de las relaciones internacionales se centra en la relación triangular ALC-Estados Unidos-Asia Pacífico. Desde ese punto de vista es necesario cuestionarse cuál es el lugar en este nuevo escenario para la relación UE-ALC e, incluso, para la relación triangular UE-ALC-Estados Unidos.

1.2. Cambios en ALC: ¿existe ALC como región?

En los últimos once años de relación birregional se han producido cambios profundos en ALC y en la UE como regiones.

Hoy puede afirmarse que los países latinoamericanos ya no están tan interesados en las fórmulas de integración que tan en auge estuvieron en décadas pasadas. La etapa del llamado “regionalismo abierto” ha quedado superada, sin que esté claro si se ha abierto un nuevo ciclo en la integración latinoamericana. Lo que sí está claro es que la soberanía nacional se encuentra hoy en día revalorizada y la mayor parte de los gobiernos prefieren abordar sus relaciones internacionales desde una base nacional.

La idea europea de que los latinoamericanos, cuyo modelo político es en algunos aspectos próximo al europeo, iban a seguir un proceso de integración similar al de la UE es una idea equivocada hoy. Se constata, por el contrario, que los propios latinoamericanos tienen dificultades para verse como región, para encontrar intereses comunes que les permitan construirse como región.

Al día de hoy, los expertos constatan que ALC carece de un proyecto político estratégico regional, más allá de la todavía en proyecto Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC). Es más diversa y plural que hace muchas décadas y está fragmentada y polarizada en los distintos ámbitos subregionales. Esto es consecuencia tanto de los conflictos existentes entre los distintos países de la región como de la débil institucionalidad de las múltiples y difusas fórmulas de integración, cooperación y concertación puestas en marcha. En las distintas instancias internacionales y ante las cuestiones de la agenda global, ALC no consigue alcanzar posiciones comunes. Y, por tanto, sufre los impactos de las relaciones internacionales de forma aguda.

Sin embargo, en este nuevo contexto internacional, los Estados de ALC aparecen mejor posicionados que en décadas anteriores, han ganado autonomía y han diversificado sus relaciones exteriores, aunque afrontan el reto de construirse como región. Esa necesidad deriva de la

constatación de que no hay poder nacional sin poder internacional y éste no puede ejercerse si no hay poder regional. Si los distintos Estados latinoamericanos quieren aspirar a ser actores relevantes de la globalización han de ser conscientes de la relevancia de conseguir que ALC actúe como una región.

Es, por tanto, necesario construir como región a ALC y para ello se proponen distintas estrategias complementarias. La primera de ellas es el conocimiento mutuo de los distintos Estados latinoamericanos y sus ciudadanías. En segundo lugar, resulta fundamental la intercomunicación e interconexión física, de redes y comunicación a nivel de toda la región. Tercero, es preciso priorizar la cooperación mutua en temas de interés común como energía y alimentación, educación, ciencia y tecnología, y cultura. Finalmente, hay que considerar la necesidad de adecuar las relaciones interregionales para una mayor presencia internacional.

I.3. Cambios en la UE: ampliación y Tratado de Lisboa

Desde 1999, fecha de puesta en marcha de la Asociación Estratégica Birregional, la propia UE ha estado sumida en un profundo proceso de cambio. La primera dimensión de este proceso ha sido la ampliación, por la cual entre 2004 y 2007 doce nuevos Estados del Centro, Este y Sur de Europa se han incorporado a la UE. Este hecho tiene consecuencias fundamentales para la relación birregional, en la medida en que se constata que ALC ya no constituye una prioridad tan relevante para la nueva UE por varios factores.

El primero de ellos es consecuencia de las nuevas fronteras europeas hacia el Este, que se han transformado en una nueva prioridad de la política exterior europea por la fuente de inestabilidad que suponen, lo que ha llevado a que se formule una ambiciosa Política Europea de Vecindad. El segundo elemento es que en una UE de 27 Estados miembros España y Portugal pierden peso relativo y con ello la posibilidad de impulsar sus áreas preferentes de relación, como ha sido tradicionalmente ALC.

En la última década, además, la UE ha estado inmersa en un complejo proceso interno de reforma constitucional, caracterizado por la crisis de ratificación del Tratado Constitucional y, finalmente, la vigencia del Tratado de Lisboa. En ese tiempo ha estado más centrada en sí misma y sus problemas internos, descuidando, de alguna manera, la prioridad dada a las relaciones exteriores. De alguna manera, éste puede ser también uno de los factores de declive de la presencia europea en el mundo.

El Tratado de Lisboa entraba en vigor finalmente el 1 de diciembre de 2009, poniendo en marcha una ambiciosa reforma institucional en materia de política exterior. Los cambios más relevantes son la creación del puesto permanente de Presidente del Consejo Europeo, el nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la administración que de él depende, el Servicio Europeo de Acción Exterior. Éstas son las instituciones de la relación eurolatinoamericana.

El Presidente permanente del Consejo Europeo tiene competencias en materia de representación, por lo que presidirá las Cumbres Eurolatinoamericanas. El nuevo Alto Representante, cargo para el cual ha sido nombrada la británica Lady Catherine Ashton, es la máxima responsable en la definición y ejecución de la política exterior europea y su representante exterior. Su creación responde a la intención de dotar de la unidad y coherencia que le faltaban a la acción exterior europea. Sustituye, en este sentido, a tres figuras: al Secretario del Consejo/Alto Representante —Javier Solana—; al Comisario competente para las Relaciones Exteriores —antes Benita Ferrero-Waldner— y al Ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerce la Presidencia.

De ella depende el Servicio Europeo de Acción Exterior, administración encargada del conjunto de la formulación de la política exterior y de la representación de la UE en el exterior, cuyos rasgos fundamentales se recogen en el Tratado. No obstante, su constitución y organización ha de recogerse en una decisión del Consejo, aprobada por unanimidad, a propuesta de la Alta Representante y que cuente con la conformidad de la Comisión. La Alta Representante se encuentra en la actualidad negociando su propuesta, con vistas de que la decisión pueda adoptarse en el mes de mayo.

El Servicio estará conformado por funcionarios encargados de política exterior del Consejo, de la Comisión y por diplomáticos de los Estados miembros que seguirán un sistema de rotación. Las antiguas Delegaciones de la Comisión, ya transformadas hoy día en embajadas de la UE, se integran en este Servicio y asumen la plena representación de la política exterior europea. Está previsto también que puedan asistir a los Estados miembros en labores consulares. En términos de organización, está previsto que el nuevo Servicio esté compuesto por Direcciones Generales encargadas de cuestiones horizontales, por una parte, y geográficas, por la otra.

La primera consecuencia para la relación eurolatinoamericana de este nuevo marco es la pérdida de relevancia de la Presidencia rotatoria en la agenda de política exterior. Esto supone que ésta es la última oportunidad con que cuenta España para dar un nuevo impulso a ALC como prioridad de la política exterior europea. En segundo lugar, habrá que ver la organización definitiva para poder evaluar qué elementos competentes del nuevo Servicio son responsables de la definición de la política hacia ALC y cómo se reparten las competencias en materia de la ejecución de la cooperación y la administración de los fondos.

Los participantes latinoamericanos han insistido y demandado la necesidad de tener una mayor información sobre las innovaciones institucionales y los procesos de cambio de la UE. Necesidad ésta, tanto para el ámbito académico como para el político, que muchas veces no es capaz de identificar interlocutores y responsables en las instituciones europeas, por lo complejo de las mismas.

Igualmente, el Tratado de Lisboa introduce importantes cambios desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, base jurídica fundamental para las relaciones eurolatinoamericanas. En primer lugar, hay que subrayar que se refuerzan los objetivos de esta cooperación, pasándose del objetivo de reducción al objetivo de erradicación de la pobreza, que ya se ha

incluido en el Consenso Europeo 2007-2013. Se incluye, además, el objetivo del desarrollo sostenible, lo que tiene como consecuencia que el objetivo político de la cooperación ha de adaptarse a las necesidades de la región y dar cabida junto al problema “pobreza” a otras cuestiones como cambio climático, energía renovable, enseñanza superior, etc.

2. La relación birregional UE-ALC: estado de la cuestión y desafíos

En la evaluación de esta década de relación birregional UE-ALC, los ponentes coinciden en que numerosos elementos e instrumentos de la misma han probado una eficacia limitada y que, a la luz de la experiencia, es necesario repensarlos y revisarlos. En este sentido, se han abordado específicamente los fundamentos de la relación, el modelo o estrategia, sus contenidos y los principales desafíos, presentándose un conjunto de propuestas para revitalizar y conseguir mayor eficacia en la relación.

2.1. Los fundamentos y la agenda de la relación: valores e intereses conjuntos

Por parte de buen número de intervinientes se subrayó la importancia de los elementos que tradicionalmente se han considerado los fundamentos o la base de la relación. Esos fundamentos serían los valores que se comparten como los derechos humanos, la democracia, la gobernabilidad y el multilateralismo, así como una misma visión del mundo en muchos ámbitos.

Otros ponentes han puesto de manifiesto que estos fundamentos ya no están presentes, más allá de las declaraciones retóricas institucionales, como consecuencia de las heterogeneidades y divisiones que hoy caracterizan a ALC. Sería necesario repensar, por tanto, cuál ha de ser la base de la relación y tratar de encontrar nuevos fundamentos normativos e intereses que sustenten la misma.

La mayor parte de los participantes coinciden en que, a pesar de las dificultades, es posible una nueva agenda común, que los cambios en el mundo y en ambas regiones revelan que los socios de esa relación son ahora más iguales que nunca y que, desde esa perspectiva, es preciso encontrar los valores e intereses conjuntos que den contenido a una nueva relación. En este sentido, muchos de los participantes coinciden en lo oportuno de la propuesta de la Comisión, contenido en la Comunicación de septiembre de 2009, que propone que europeos y latinoamericanos y caribeños se conviertan en socios globales con el objetivo de abordar los desafíos internacionales desde una perspectiva normativa y pragmática común.

2.2. Nuevos contenidos de la relación: gobernanza global, seguridad, migraciones y transferencia de experiencias

Los participantes coinciden en que el contexto de la actual crisis económica y la experiencia del G-20 ponen encima de la mesa la oportunidad de explorar cómo la UE y los latinoamericanos y caribeños pueden hacerse actores globales y contribuir a poner en marcha estructuras de

gobernanza global. Se considera necesario que parte de la nueva agenda incluya el diálogo político sobre cómo reforzar marcos multilaterales que ayuden a superar el G-20. Igualmente se considera prioritaria la reforma de organizaciones multilaterales como la ONU para abordar problemas internacionales globales. En esta línea es preciso también atender a la gobernanza de los bienes públicos globales, desde valores y principios comunes.

En el contexto de la crisis, el G-20 ofrece igualmente la oportunidad de encontrar intereses comunes en la idea de establecer fórmulas de gobernanza internacional para aspectos financieros y económicos. En beneficio mutuo, la UE y ALC deben considerar la necesidad de definir una posición común en ámbitos como la transparencia y los estándares contables y de administración de riesgo, la supervisión, la transparencia fiscal y la lucha contra los paraísos fiscales, las buenas prácticas en materia de política monetaria y financiera, la implantación de indicadores de solvencia, la evaluación y regulación de intermediarios y mercados, la remuneración excesiva por primas a directivos, la adhesión a estándares internacionales éticos y creación de mecanismos de alerta temprana y prevención bajo guía de las instituciones financieras internacionales. Una vez alcanzada una posición común en estos elementos fundamentales para una arquitectura financiera internacional cada uno deberá promoverlos desde su posición en los distintos marcos de gobernanza global.

Junto al asunto prioritario de la regulación financiera y económica internacional, otros temas prioritarios podrían renovar el contenido de la agenda birregional. Se apunta que uno de los temas más importantes de cara al futuro es el de la seguridad, tanto desde el punto de vista de la criminalidad organizada y el tráfico de armas, como el de la seguridad global de la región latinoamericana, ya que se observa con preocupación el alarmante incremento de los presupuestos de defensa nacional y la carrera de armamentos en marcha en la región.

Uno de los temas que hoy presenta mayores divergencias, y que en el futuro es preciso abordar de otra manera, es el papel de las migraciones. Esta cuestión y, en concreto, la experiencia de la Directiva de Retorno, es una de las que más desencuentros produce entre los socios de las dos orillas. La UE perdió parte de su ascendiente sobre los latinoamericanos al aplicar una política tan restrictiva en contra de sus buenas palabras de cooperación y fraternidad. En concreto, hay que recordar que es la única cuestión sobre la cual el conjunto de los países de ALC se ha pronunciado con una posición común.

En el medio plazo es preciso plantear una visión más completa de la incidencia de la cuestión de las migraciones para las dos partes de la relación y desde una perspectiva amplia, no sólo reducida al “cruce de fronteras”. En este sentido, en el futuro resultará útil el trabajo del Observatorio de las Migraciones. Dado que la cuestión de la migración de origen latinoamericano no es algo que afecte a los 27 Estados por igual, se subraya la utilidad de la fórmula de las cooperaciones reforzadas para que participen en el diálogo y las instituciones que aborden la cuestión aquellos países con mayor interés en la misma. Se sugiere también que se saque partido de las aportaciones positivas de la SEGIB en este ámbito y, en concreto, del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social.

Finalmente, se considera que las migraciones son un tema claro de la agenda global, al cual podrían contribuir europeos y latinoamericanos como socios globales para encontrar una posición común en el ámbito de la sociedad global.

Finalmente, algunos de los presentes sugirieron que la integración europea y algunos de sus éxitos pueden ser experiencias interesantes para los latinoamericanos, en concreto en el tema del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o la defensa. En el primero de los temas, los avances europeos en materia de eliminación y cruce de fronteras quizás puedan aportar elementos que sirvan para la cooperación latinoamericana. De la misma manera, el desarrollo por parte de la UE de operaciones y estructuras de gestión de crisis es un elemento que puede proponerse a los latinoamericanos que estén interesados en esta nueva dimensión de la seguridad.

2.3. El modelo de la relación: ¿es necesario revisar la estrategia regionalista de la UE?

Los participantes coinciden en que un análisis de la relación birregional ha puesto de manifiesto que la estrategia regionalista de la UE ha quedado superada por la realidad. Así, las propuestas regionalistas de la UE, el objetivo más antiguo de la relación, han quedado obsoletas, ante los cambios que se han producido en los escenarios latinoamericano y europeo. En la práctica el diálogo político multilateral se ha revelado como retórico y vacío de resultados. En los últimos tiempos se ha consolidado la vía bilateral en los acuerdos comerciales y en el diálogo político, al considerarse esa vía como mucho más eficaz. El regionalismo choca, generalmente, con los problemas que presenta la integración latinoamericana. Esa tendencia también se está percibiendo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, donde progresivamente asistimos a una bilateralización de la ayuda.

A pesar de que los participantes coinciden en que la estrategia regionalista últimamente no ha dado frutos, están de acuerdo en que integración y cohesión social deben ser objetivos prioritarios por más que el contexto no sea favorable. Es preciso hacer compatible la regionalización como estrategia prioritaria cuando sea posible con acuerdos bilaterales con otros Estados cuando las diferencias sean obstáculos insalvables para una actuación común. Ello supone combinar adecuadamente el apoyo a la integración con el desarrollo de unas relaciones bilaterales más sólidas con aquellos Estados latinoamericanos que así lo demanden. Supone, en última instancia, poner en marcha “cooperaciones reforzadas” con algunos países latinoamericanos, pues la crisis de la integración y las divisiones y conflictos no pueden erigirse en obstáculos al progreso de la relación birregional.

2.4. Desafíos y propuestas de revisión del marco institucional de la Asociación

Los participantes subrayan que, aunque el progreso hecho en términos de relaciones mutuas desde los años ochenta es muy importante, hay una cierta decepción con los resultados, por el fracaso de algunas iniciativas emblemáticas como el Acuerdo con Mercosur, las Cumbres ALCUE, marcadas por la retórica, que aprueban declaraciones que no se ponen en práctica, y la no desarrollada Asociación Estratégica Birregional.

A pesar de que la relación birregional ha producido importantes éxitos en el pasado, el presente modelo de relación no se considera adecuado para enfrentar los desafíos actuales. El continuismo en la forma y el contenido de las relaciones no es una opción para el futuro. Se proponen así, distintas consideraciones, compartidas por la mayoría de los participantes, con el objetivo común de conseguir resultados:

1. *Fijación de un reducido número de temas de beneficio e interés mutuos* en los cuales centrar el trabajo y los esfuerzos de la Asociación. Ello supone trabajar en la línea de socios globales que propone la Comisión. Un tema clave sería el cambio climático, con un alcance tanto birregional como global. Esto llevaría a una reducción de propuestas de coordinación y cooperación, pero se traduciría más fácilmente en resultados.
2. *Reducción de participantes*. Se ha destacado la necesidad de promover la flexibilidad o las cooperaciones reforzadas en los distintos pilares que caracterizan la relación birregional, diálogo político, cooperación y comercio, de forma que participen en cada iniciativa aquellos países que tengan un interés claro. Incluso, aplicando las experiencias de la política de vecindad, considerar la participación ad hoc de estos socios latinoamericanos en políticas, agencias o programas comunitarios concretos. Se recuerda que éste es un ámbito especialmente propicio para los programas y proyectos conjuntos de ciencia y tecnología.
3. *Reforma del actual sistema de diálogos políticos*. Es necesario evitar la multiplicación y solapamiento de diálogos políticos actualmente existente y reducir el número de participantes que obstaculizan la adopción de decisiones operativas. En paralelo se propone la exploración de mecanismos similares a la "troika" europea, donde se contara con una participación reducida que permitiera la coordinación política.
4. *Continuidad entre Cumbres e institucionalización*. Hay que institucionalizar algún mecanismo de continuidad y decisión conjunta entre las Cumbres, que debería tener una gran transparencia en su funcionamiento ante los medios de comunicación y la sociedad civil. En esta línea de trabajo, el Parlamento Europeo ya puso encima de la mesa la creación de una especie de Secretaría permanente o mecanismo flexible en este ámbito.
5. *Mayor sinergia con la Cooperación Iberoamericana*. Se ha subrayado la importancia de la cooperación y la concertación con otras iniciativas interregionales. En concreto, de la Conferencia Iberoamericana y la SEGIB pueden trasladarse importantes experiencias y aprendizajes y ámbitos para el trabajo conjunto. Ya se ha establecido la conexión del tema concreto de las Cumbres. Se ha planteado incluso la cooperación interinstitucional, de forma que la SEGIB pudiera participar en el mecanismo flexible encargado de la continuidad intercumbres.
6. *Aprovechar todas las posibilidades ofrecidas por los actuales instrumentos*. En concreto se llama la atención sobre las posibilidades ofrecidas por las cláusulas evolutivas de aquellos acuerdos de asociación ya existentes como los de Chile y México y la necesidad de aprovechar todas sus potencialidades.
7. *Fundación Eurolac*. Esta Fundación que se pondrá en marcha en la Cumbre de Madrid y cuyos Estatutos se están discutiendo en la actualidad, se ha planteado la necesidad de que reúna unos requisitos fundamentales:

- Autonomía. Es necesario que cuente con independencia desde el punto de vista intelectual, sus propuestas no pueden depender de la aprobación de todos los países.
- Recursos financieros. Se precisan fondos suficientes tanto en el momento de creación, para que aseguren su continuidad. Es necesario que provengan de las dos regiones, con el objetivo de garantizar su autonomía.
- Líneas de trabajo. Su labor debe estar dirigida a profundizar las relaciones birregionales pero es importante que se dé lugar también a la flexibilidad y que tenga capacidad para hacer propuestas originales de interés.

El desafío actual de las relaciones entre UE y ALC deben pasar por tres momentos de un proceso: adaptación a las nuevas circunstancias y a la nueva América Latina y Caribe; flexibilidad en la actuación de las instituciones y de los procedimientos de engranaje y eficacia de las acciones, para lo cual es necesario hacer seguimiento y reflexión para asegurarnos de que dichas acciones son válidas.

I. Perspectivas para la asociación birregional UE-ALC en un mundo globalizado



De una agenda birregional a una agenda global

La asociación estratégica: ¿continuismo o readaptación?

Wolf Grabendorff

Ex director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)

I. Dos regiones en un sistema internacional en cambio

Desde que en 1999, en Río de Janeiro, se realizara la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC), se han producido muy importantes y profundos cambios en el sistema internacional. Estos cambios han impactado de forma significativa, pero distinta, en las dos regiones y, sobre todo, en el desarrollo de las relaciones entre las mismas. Los efectos producidos en un sistema internacional originalmente de carácter bipolar, que ha pasado por una fase de casi unipolaridad y está inmerso ahora en un proceso de convertirse en un sistema multipolar, deben analizarse cuidadosamente a la hora de hacer un inventario de la actual situación de la relaciones birregionales UE-ALC. Quizá lo primero que habría que cuestionar es si existen todavía condiciones para poder hablar de un “birregionalismo”. No es sólo la globalización misma la que ha afectado a las dos regiones, sino que es principalmente el desplazamiento del eje del poder mundial desde una configuración “transatlántica” a una “transpacífica”.

Este cambio ha afectado sustancialmente las posibilidades como actor internacional de la UE. Al mismo tiempo, la región ALC se encuentra también en una posición muy distinta en el contexto internacional debido a la considerable pérdida de influencia internacional de los EE UU, que durante el pasado siglo ejercieron un poder hegemónico indiscutible en la región. Es principalmente esa pérdida de presencia hegemónica la que ha facilitado la entrada de otros actores con poder creciente, no solo en el campo económico, en la región y también la que hace más visible la notable importancia global de alguno de los actores regionales. Esta tendencia lleva a la región a formar nuevas alianzas, obviamente, en detrimento de las anteriores, es decir, de las europeas y las interamericanas.

Ese es quizá el más visible efecto de la globalización sobre ALC, que se refleja también en la heterogeneidad de los modelos de desarrollo y de los sistemas políticos que en el presente se dan en la región.

En este contexto no es sorprendente que muchos analistas latinoamericanos estén dejando de hablar del tradicional “triángulo atlántico”, para referirse a las relaciones Europa, América Latina y EE UU, y pasen a hablar de “relaciones triangulares” incluyendo en este concepto EE UU, América Latina y Asia. Esta nueva constelación, obviamente, complica bastante el significado de relaciones birregionales UE-ALC por la resultante competitividad que se produce por lograr el establecimiento de “nuevas relaciones” con “nuevos actores” en un “nuevo entorno geopolítico”. En estas condiciones, el papel de ALC tiene una presencia bastante más activa que la que tenía hasta ahora, reaccionando frente y participando en el proceso de reestructuración del sistema internacional, con mayor dinamismo en ocasiones que la propia UE, lastrada por su mismo proceso de ampliación e integración de nuevos países y por la consiguiente preocupación de establecimiento de nuevas relaciones de vecindad.

Además de estas circunstancias, también vienen a complicar aún más el carácter de las relaciones UE-ALC las nuevas orientaciones de las dos regiones: ALC dirigiendo cada vez más su atención a las relaciones Sur-Sur; para potenciar su propio papel entre los nuevos poderes emergentes; y la UE con una notable disminución de su interés y acercamiento a ALC, con la excepción quizá de algunos de los más tradicionales “amigos” de la región como España y Portugal, y Alemania, Francia e Italia.

2. Cambios en las percepciones mutuas

Los tan radicales y rápidos cambios en el sistema internacional han tenido un gran impacto en la visión que cada región tiene sobre la otra. Esto tampoco quiere decir que las percepciones mutuas anteriormente existentes fueran totalmente acertadas y apropiadas. Sin embargo, en este nuevo contexto internacional es preciso reconsiderar que ya las tres bases tradicionalmente citadas para las relaciones birregionales, los valores e intereses comunes y una visión del mundo compartida, aun no siendo en realidad tan ciertas, fueron, sin lugar a dudas, un instrumento muy útil para lograr el acercamiento entre las dos regiones, aunque se aplicaban más a nivel de discurso y pocas veces quedaron reflejadas en la realidad de las políticas públicas. Por este motivo dieron lugar a que se crearan algunas de las percepciones mutuas engañosas que ahora resultan más difíciles de mantener y hay que abandonar de la forma menos traumática posible.

Esto puede verse especialmente en la ficción de que América Latina constituye una región apta para mantener relaciones birregionales. Esta percepción europea tiene su origen en la convicción de que todas las regiones tendrían que pasar probablemente por un proceso similar al europeo, encaminándose por un proceso de integración cada vez más intenso hasta llegar a desembocar en una comunidad de países con políticas armonizadas. Hoy, en cambio, parece obvio que la heterogeneidad del pensamiento político y económico de los países de ALC no facilita que se produzca un proceso de integración, sino que favorece la constitución de varias agrupaciones de países que comparten modelos de desarrollo similares entre sí y buscan, de conformidad con ellos, sus específicas alianzas internacionales, y que, por tanto, no

son fácilmente compatibles entre sí, por lo que la concepción de un bloque regional se diluye, a pesar de los reiterativos esfuerzos para crear organismos que quieran representar a la región como una unidad.

Esta heterogeneidad en los diferentes agrupamientos, a su vez, conlleva a que tampoco puedan definirse unos intereses comunes de la región ALC en su conjunto, como proyectaba la UE. Aquellos que se plantean como aparentes intereses comunes están en realidad más bien definidos en función de algunos intereses nacionales de algunos países y pocas veces están compartidos por la mayoría de los países de la región. Esto ha quedado patente en las dificultades que la UE ha tenido en las negociaciones de asociación con algunos agrupamientos subregionales, como la Comunidad Andina o el Mercosur, incapaces de armonizar sus intereses, logrando así una cohesión entre el grupo que permitiera llegar a acuerdos conjuntos con la UE. Ésta, al final, ha tenido que desistir de negociar con el grupo correspondiente y optar por el camino de negociaciones individuales para lograr, al menos, acuerdos de asociación bilaterales con algunos de los países, como anteriormente lo hizo con México y Chile. Lo que en realidad fue siempre la opción preferida por algunos de los países de la región, aun cuando se declararan integrados en mecanismos de integración subregional.

Otra falsa percepción de la UE que precisa ser corregida es el pensamiento de que como consecuencia de la democratización de los ALC éstos se constituirían en un socio fiable que se alinearía automáticamente en la defensa de los valores comunes en el ámbito internacional. La UE apoyó fuertemente la democratización con la idea de que ésta produciría más transparencia política y mayor inclusión social en los países. Sin embargo, no contaba con que en sociedades en transformación no iba a funcionar en la misma manera y que la instauración de la democracia también serviría para un cambio de las estructuras de poder previamente existentes y que, por ejemplo, a pesar de la celebración regular de elecciones no ha llevado a desarrollar los valores “comunes” en la misma medida. Esto se debe a que los términos usados como “democracia”, “estado de derecho”, “derechos humanos”, “responsabilidad social” no tienen en la mayoría de los países latinoamericanos el mismo significado que en Europa. Así, por ejemplo, puede hablarse de democracia, pero sólo interpretando ésta como la realización periódica de elecciones, que sin embargo sostienen unos regímenes caudillistas. Esta diferencia en la interpretación de valores comunes dificulta notablemente la construcción de la confianza mutua en las relaciones birregionales.

Del lado ALC, un muy extendido malentendido sobre la intención de la UE es que ésta vendría a actuar como permanente financiador del desarrollo social en ALC. El antecedente de la asignación de fondos comunitarios durante décadas para los países Asia, Caribe y Pacífico (ACP), ex colonias de diversos países comunitarios, contribuyó a esa falsa percepción. Muchas elites en algunos países latinoamericanos pensaron poder mantener un nivel de gasto social del Estado muy reducido, con cargas impositivas muy livianas, a pesar de crecimientos económicos muy por encima de los de algunos países europeos, y que, sin embargo, los impuestos europeos financiarían en parte, con diferentes esquemas de cooperación,

el gasto social y medioambiental en aquellos países donde sus propias elites no se sienten responsables de hacerlo.

La necesidad de la corrección de esas percepciones mutuas constituye un factor central para la reevaluación de los conceptos e instrumentos utilizados en la última década para la construcción de la relación birregional.

3. Contextos de la relación birregional

Para entender mejor la compleja construcción de la relación birregional de la UE-ALC, los analistas han procurado emplear diversos métodos, como por ejemplo, la medición estadística de los intercambios entre ambas regiones, el desarrollo institucional de los mecanismos de concertación birregional o la evaluación de las formas de cooperación. Pero también puede ser oportuno contemplarla desde la perspectiva de los tres campos principales en los que se formulan las políticas entre las dos partes: la política de alianza, la política de negocio, la política de seguridad.

En el contexto de la política de alianza, parece obvio que ambas regiones precisan ahora llevar a cabo una más intensa política de alianza en este nuevo sistema internacional. Ambas regiones enfatizan su preferencia por el sistema del multilateralismo. Sin embargo, justo este sistema hace más difícil la creación de alianzas tradicionales porque éstas solo pueden funcionar sobre la base de que las dos partes coincidan en las metas y los caminos escogidos. Además, requiere que confíen en orientarse por los mismos puntos de referencia.

Estos tres requisitos, precisamente, no parece que se den hasta ahora entre la UE y ALC. Por ejemplo, el tema de la interpretación del papel del concepto de soberanía en el ámbito internacional tiene para ambas regiones un sentido muy diferente. También falta un consenso en cuanto a los medios para alcanzar la reestructuración del sistema internacional y la aplicación de nuevas reglas multilaterales, como se ha hecho notar tanto en el ámbito de la OMC o de los protocolos medioambientales internacionales o de tribunales penales internacionales. Hay además una grave carencia, en general, en el entendimiento sobre el reparto de los costes y beneficios que brinda para cada región la intentada, y tantas veces anunciada, asociación estratégica en el sistema multilateral.

De cara al futuro sería necesario precisar con anterioridad cuáles son los posibles campos de interés común y ponerse de acuerdo sobre las políticas a aplicar para lograrlas. La experiencia de ALC con otros socios indica que es más fácil tener alianzas a nivel bilateral que intentar lograrlas a nivel birregional. La UE ha ratificado este hecho con los recientes acuerdos de asociación estratégica con Brasil y México, que de esta forma avanzan hacia ese reducido grupo de países con este tipo de acuerdos bilaterales, en el que ya se incluyen todos los miembros del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Esta política está demostrando un cambio sustantivo del concepto del interregionalismo de la UE. La armonización de políticas y

estrategias con actores globales como Brasil y México, obviamente, resulta no sólo mucho más fácil que con un grupo de países tan heterogéneos como los de ALC y también es mucho más prometedora y efectiva con vistas a incrementar la influencia internacional de la UE.

Hasta ahora, y para muchos países tanto de ALC como de la UE, el contexto de la política de negocios era el más adecuado para evaluar el vínculo birregional. Obviamente, resultaba más fácil interpretar el éxito o fracaso con criterios económicos estrictamente contables. Sin embargo, el acelerado proceso de globalización y reestructuración de los flujos comerciales y su variabilidad han demostrado que no es adecuado confiar en la política de negocios como eje central de las relaciones birregionales. A esto se suma el factor de la enorme asimetría que siempre ha existido en el ámbito de los negocios entre las dos regiones.

Tanto en el intercambio comercial como en el de la inversión, por ejemplo, la diferencia en la importancia de uno de los actores para con el otro es más que considerable. Para la UE todo el intercambio con la ALC es menor que su comercio con un socio tan pequeño como Suiza, mientras que para la región todavía, y pese al rol decreciente por el ascenso de otros mercados emergentes, su importancia es mucho más notable. Y, por otro lado, el flujo inversor sigue siendo casi unidireccional de la UE hacia ALC y la tendencia de la inversión de los latinoamericanos se enfila hacia los nuevos actores económicos que están jugando cada vez un papel más importante en ámbito político internacional de las relaciones Sur-Sur. No va a ser fácil cambiar estas tendencias que en sí mismas son un producto de los nuevos desafíos de la globalización y sólo buenas intenciones del lado de los europeos hacia ALC no van a influir en la reconfiguración de los mercados internacionales. Siquiera un cambio en la política agraria comunitaria, algo constantemente reclamado del lado de ALC, tendría ya ahora el impacto que se deseaba tanto en algunos de los países exportadores de ALC, que se verían concurriendo en igualdad con sus productos con países terceros y que también tienen en la actualidad abiertos nuevos mercados en países emergentes. Para la política de negocios las mejores perspectivas serían quizá la colaboración en aquellos temas de desarrollo sostenible y energético en los que, hasta ahora, algunos de los países de la UE llevan el liderazgo global, y en los que existe una enorme necesidad en los países de ALC de preparación para combatir las consecuencias del cambio climático.

En la última década, ningún tema internacional ha adquirido tanta relevancia como las cuestiones relacionadas con la política de seguridad. Precisamente a causa de la globalización y del surgimiento de nuevos actores, así como los cambios sustantivos producidos en las relaciones de poder internacional, la inseguridad interna e interestatal se ha convertido en un problema especialmente amenazante. Mientras tanto, las tradicionales instituciones y alianzas creadas para evitar los conflictos y asegurar la paz siguen más bien orientadas a otro tipo de amenazas y, en consecuencia, crece la demanda de políticas públicas y la creación de nuevas instituciones para enfrentar los nuevos tipos de desafíos y amenazas.

En el ámbito de las relaciones birregionales, hasta ahora, la cooperación en temas de seguridad ha tenido un papel más bien secundario y las mayoría de las actividades en este contexto se han concentrado a nivel bilateral entre algunos países miembros de la UE y otros puntuales de la ALC. Únicamente en el campo de la lucha contra el narcotráfico y del crimen organizado la UE ha emprendido algunos programas propios, especialmente bajo el concepto de la responsabilidad compartida en tema relacionado con la producción, tráfico y consumo de drogas. No obstante, a la vista de la prácticamente infructuosa lucha de muchos Estados de la región contra actores armados no estatales y de la necesidad de reformas profundas en el sector seguridad de los mismos —mejor preparación de las fuerzas públicas frente a las amenazas transnacionales y mayor transparencia en las relaciones cívico-militares, entre otras posibles—, la UE, en el marco de sus relaciones birregionales y por su propio interés, debería prestar más atención a la ampliación de su cooperación en estos sensibles campos relacionados con la seguridad. Esta tarea puede ser bastante complicada, sobre todo teniendo en cuenta la especial sensibilidad de los países de ALC en los temas relacionados con su soberanía, como consecuencia, en gran parte, de su propia experiencia histórica. Precisamente, las condiciones para profundizar la cooperación en este campo son mucho más favorables ahora, dada, por una parte, la reciente creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, y la muy comprensible, por razones históricas, renuencia de muchos países de la región a profundizar más en su colaboración con los programas de seguridad de los EE UU.

Sin embargo, un punto de especial fricción entre las dos regiones lo constituye la crítica a la política de exportación europea tanto de armas pequeñas como de sistemas de defensa muy sofisticados, considerada demasiado liberal por parte de algunos de los países latinoamericanos. La falta de transparencia y coordinación dentro de la UE, y especialmente en el contexto birregional, ha dañado bastante la confianza en la cooperación en una cuestión que tanto afecta al sensible tema de la defensa de la soberanía. Justo una comunidad de Estados como la UE, que internacionalmente se esfuerza en aparecer como paladín de la reducción de conflictos internos y externos, por razones de su propia credibilidad debería procurar introducir controles más estrictos y establecer una regulación conjunta de la exportación de armas. La política de seguridad, a la vista de la urgencia de responder a los desafíos que se plantean a nivel local, nacional, interestatal y transnacional, sin lugar a dudas, va a jugar un papel decisivo en la reformulación de la cooperación birregional dentro de una renovada agenda global.

4. Desafíos de la agenda global

Una comparación de las distintas resoluciones de las Cumbres UE-ALC permite reconocer como se han ido introduciendo las prioridades temáticas de la nueva agenda global dentro de las relaciones birregionales. Mientras que en las Cumbres de Río hasta Guadalajara los temas estrictos de relaciones, integración y democracia estaban en primer plano, desde la Cumbre de Viena se han visto desplazados por los problemas relacionados con la energía y el cambio climático, que cada vez adquieren mayor importancia como lo demuestra el establecimiento de un diálogo político específico sobre los temas del medio ambiente a nivel birregional. Este

aspecto también pone de manifiesto claramente el mayor liderazgo de la UE a la hora de fijar la agenda, mientras que los países latinoamericanos, en el marco de este importante mecanismo birregional de las Cumbres, no muestran suficiente dinamismo para aportar nuevos temas, ni tampoco reaccionan con la necesaria agilidad y coordinación interna a las propuestas europeas.

Sin embargo, la instrumentalización de los países de ALC por parte de la UE para avanzar los temas prioritarios de su agenda propia internacional tiene ciertas limitaciones, ya que, a pesar de que en algunos campos de la política multilateral la UE se distancia respecto de las posiciones de los EE UU, no obstante toma la precaución de no enfrentar directamente los intereses de su aliado más importante. Esto conlleva que los latinoamericanos sientan cierto recelo a la hora de ser invitados a apoyar automáticamente iniciativas europeas. La disponibilidad de la región para asumir como propias las prioridades de la agenda “occidental”, que en muchos aspectos refleja una aplicación del concepto de “good governance” a nivel global, se diluye, por lo menos en algunos estados latinoamericanos, en la misma medida en que también observan una pérdida de la habitual capacidad de imposición del eje trasatlántico en la configuración del sistema internacional. Esta creciente debilidad del eje trasatlántico ha quedado patente, por ejemplo, en la profunda crisis de la arquitectura financiera internacional que ha puesto de manifiesto una enorme vulnerabilidad sistémica.

Puesto que, hasta ahora, la llamada “asociación estratégica UE-ALC” no ha conducido ni a una convergencia de intereses ni a una reconocible compatibilidad normativa y el desafío principal en la actualidad consiste todavía en la elaboración de una agenda global consensuada, la calificación de estas relaciones birregionales como “una asociación de actores globales” es quizá más bien la expresión de un deseo que de una realidad. Contemplando los últimos acuerdos de asociación estratégica concluidos entre la UE y Brasil y México, pueden encontrarse quizá allá las claves de las aspiraciones europeas para la coordinación de esfuerzos conjuntos en el ámbito multilateral. En ellos, dentro de los ámbitos de esta posible coordinación, como son los “aspectos políticos”, los “aspectos relativos a la seguridad”, los “aspectos medioambientales” y los “aspectos socioeconómicos”, la lista de temas es tan amplia que prácticamente no excluye ninguno de los problemas significativos cubiertos por la actual agenda internacional. Por ello, parece algo ilusorio que, no habiendo sido posible en el pasado coordinarse birregionalmente en aspectos mucho menos amplios, una meta tan ambiciosa consiga avanzar mucho más en la consecución de la agenda global común de “una asociación de actores globales”. Además, independientemente de que se trate de los urgentes problemas de la arquitectura financiera, del medio ambiente y desarrollo sostenible, o de los que la UE y ALC últimamente más frecuentemente han tratado, como son la pobreza y cohesión social o el terrorismo y crimen organizado, todos ellos son igualmente negociados por los países de las dos regiones en otros y, a menudo, más especializados foros e instituciones multilaterales. Por este motivo, parece dudoso que pueda darse el valor añadido de la coordinación birregional, especialmente a la vista de las posiciones tan distintas sostenidas sobre estos temas en ALC —mucho más que entre los Estados de la UE— que impiden en muchos casos establecer una posición común.

Por otra parte, y como sucede también en el ámbito de las relaciones bilaterales entre Estados, para lograr una alianza hay que recurrir a la compensación por la consecución de los favores políticos que se aspira a obtener. En un contexto birregional este tema puede causar más complicaciones, pues la “distribución” de tales compensaciones entre los diversos Estados puede suponer el que algunos de ellos se consideren perjudicados frente a otros y, por eso, no es fácil llegar a una unánime aceptación de las propuestas compensatorias por muy generosas que éstas puedan ser. Por ese motivo, y desde la posición de la UE, el nuevo camino emprendido de un “bilateralismo selectivo”, a base de acuerdos de asociación o de alianzas estratégicas con países individuales de ALC, parece más prometedor para lograr un proceso de coordinación multilateral con la región.

También hay que considerar que el actual paralelismo que supone mantener al mismo tiempo diálogos políticos con países individuales; con mecanismos de integración subregional; y a nivel interregional, desborda claramente la capacidad de actuación de ambos lados y, además, crea unos precedentes políticos que son un lastre para los otros diálogos a distinto nivel. Además, también constituye un impedimento para lograr la suficiente flexibilidad ante los nuevos desafíos que pueden presentarse en la agenda global. Por eso, la reciente propuesta de ampliar la coordinación con otros mecanismos y organizaciones regionales como Unasur, la OEA y las Cumbres Iberoamericanas, más que favorecer la intensificación del diálogo interregional, puede contribuir a diluirlo. Más que insistir en la multiplicación de contactos con tanta variedad de mecanismos, sería más razonable circunscribir los diálogos a aquellas temáticas prioritarias para ambas partes y en las que existan posibilidades reales de alcanzar una coordinación que permita incrementar realmente el poder de negociación a nivel multilateral de la UE y de ALC.

5. Instrumentos útiles para la adaptación de las relaciones birregionales

De la misma forma que los cambios en el sistema internacional obligan a la UE a ajustar sus conceptos estratégicos frente a otros actores internacionales, también requiere que se adapten sus relaciones birregionales con ALC. Durante este proceso de adaptación a unas situaciones de partida totalmente diferentes, tanto en la regiones mismas como en las formas de su interrelación desarrollada en los últimos años, hay que situar en primer plano la búsqueda de aquellos ámbitos políticos cuya implementación produzca claramente beneficios mutuos. Sin duda, este proceso conduce a una expeditiva reducción de las propuestas europeas para cooperación y coordinación a nivel multilateral. Una vez se hayan reducido estos ámbitos para la cooperación y coordinación en una nueva agenda global común, sería razonable reformar el actual y variado sistema de diálogos políticos a diferentes niveles para así evitar una multiplicación de iniciativas y sustituir el amplio número de participantes por un mecanismo semejante a la “troika”, que tanto ha facilitado el proceso de coordinación política dentro de la UE. Dependiendo de los diferentes temas a tratar, sería de igual forma conveniente que se intentara una coordinación birregional exclusivamente con aquellos países de ambas regiones que manifiestan un claro interés en esas políticas a coordinar. Sólo así

sería factible lograr esa profundización del diálogo birregional que tantas veces fue exigida en las últimas Cumbres birregionales. Una reducción del círculo de participantes, así como una disminución de aquellos temas de especial interés mutuo, facilitaría también la coordinación de la posiciones de la asociación estratégica para las negociaciones a nivel multilateral. Esta coordinación, que constituye el corazón de cualquier alianza, ha sido también muchas veces reclamada en las últimas cumbres, pero, hasta ahora, pocas veces implementada. Este proceso de coordinación requiere el establecimiento de algún mecanismo de decisión conjunta, al margen de las periódicas reuniones a nivel ministerial, que se ocupe en los periodos intercumbres no sólo con el seguimiento, sino más bien con la implantación de esa “agenda global reducida” y fijada y autorizada en el marco de las Cumbres. Los mandatos para este mecanismo deberían incluir plazos concretos de realización y garantizar suficiente transparencia de cara a la sociedad civil de ambas regiones.

En todo caso, parece imposible considerar que el continuismo en el carácter y contenido de las relaciones birregionales puede ser viable para lograr un acercamiento entre la UE y ALC como se viene deseando desde hace varias décadas.

La nueva arquitectura de integración latinoamericana y la Declaración de Cancún 2010

Franklin Trein

Profesor asociado II de la Universidad Federal de Río de Janeiro

Declaración de Cancún de la Cumbre de Países Latinoamericanos y Caribeños

“Decididos a construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe en un marco de unidad, democracia, respeto irrestricto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad y concertación política.”

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno
de América Latina y el Caribe
Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010

I. Introducción

Si tenemos que ir directo al tema, será suficiente decir, como introducción, que Cancún abrió una nueva página de la historia en la región. Después de 500 años, finalmente América Latina y el Caribe se vuelven actores adultos de la Comunidad Internacional.

Considerando que este importante paso haya sido dado y que no se deba volver hacia atrás, entonces podemos pensar en una nueva estructura de relaciones entre los Estados y los gobiernos latinoamericanos y caribeños, además de una reestructuración de sus relaciones con países terceros.

Cancún significa la oportunidad de nuevas relaciones en un proyecto que puede rescatar mucho de lo positivo de la corta historia de integración entre los países latinoamericanos y caribeños, una historia que comenzó con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en

1960. En medio siglo de experiencias en que se ha pasado por puntos altos y bajos será siempre importante tener presente las palabras de José Martí, cuando él advertía: “Quien dice unión económica, dice unión política... Hay que equilibrar el comercio para asegurar la libertad”.

Del pensamiento de José Martí sacamos dos importantes lecciones: unión económica y unión política se pertenecen; comercio equilibrado hace parte de la libertad. Si hacemos de estos principios un norte del destino común de los pueblos de América Latina y del Caribe no será difícil elegir una agenda de trabajo que pueda asegurar el cumplimiento de los términos de la Declaración que se firmó en la Cumbre de Cancún.

2. Agenda para una nueva arquitectura de la integración

Punto uno - Conocimiento

Es absolutamente indispensable, para cualquier acción en la región, que se alargue y se profundice el conocimiento mutuo entre todos los países. Esto significa que es necesario crear, inmediatamente, grupos de trabajo ad hoc, multidisciplinarios y multinacionales, y tan pronto como sea posible, centros permanentes de investigación sobre nuestros problemas infraestructurales: para intercambiar informaciones, experiencias, formar equipos capaces de intervenir en los temas más urgentes y a todos los niveles.

No es suficiente con reunir académicos, especialistas sobre los más distintos problemas. Los representantes gubernamentales y de la sociedad civil deben agregar a las competencias científicas sus capacidades técnicas y ejecutivas.

El ejemplo de UNILA —Universidade Federal da Integração Latino-Americana— creada hace unos días, con su rectoría en la ciudad de Foz do Iguaçu, en la frontera de Brasil con Argentina y Paraguay, es una iniciativa, que creemos, puede ser seguida si se tiene cuidado de darle más consistencia científica, por un lado, y más articulación con los problemas concretos a que se dedica, por otro.

Si se considera que Brasil no tiene ningún centro de estudio, o siquiera un grupo de trabajo sobre los países vecinos, entendemos que será de mayor urgencia formar equipos bilaterales, académicas y no académicas, para examinar y formular proyectos de cooperación a todos los niveles.

Punto dos - Comunicación

Si más conocimiento de parte a parte es urgente y necesario, es igualmente urgente e indispensable para el incremento del comercio en toda la región que se aumente de manera significativa nuestra infraestructura de comunicación y transporte, no olvidando ninguna de las posibilidades técnicas que las condiciones físicas de la región ofrecen. Concretamente, se tienen que

atacar los cuellos de botella del transporte de superficie, sea por carreteras o ferrocarriles, sea por río o por mar. Como tenemos largas distancias en el subcontinente y vivimos en un proceso de creciente aceleración del tiempo, tenemos que enfrentar también el problema del transporte aéreo.

En los años sesenta se concluyó la construcción de una carretera que sale de Patagonia y va hasta Alaska. La Panamericana, ese es su nombre. Ella fue resultado de una decisión que se tomó en 1923 en la V Conferencia Internacional de los Estados Americanos. Son más de 25.800 km de largo¹. Es una ruta que permite pasar por todos los países latinoamericanos de la costa del Pacífico, desde Chile hasta México, a excepción de Colombia y Panamá, donde se interrumpe por 87 km en la frontera entre los dos países. No menos sorprendente es el hecho de que los caminos que dan paso en el sentido este-oeste en América del Sur son solamente los pasos de frontera entre Argentina y Chile. Planes para la construcción de una carretera transoceánica, pasando por países como Chile, Argentina y Brasil, o Chile, Bolivia y Brasil, o Perú y Brasil han sido discutidos por años, pero no salieron del papel.

Lo mismo ocurre con las comunicaciones por barco. No es necesario decir que la Cuenca Amazónica, por su extensión, tiene un inestimable potencial para el transporte por agua. Es suficiente tomar en cuenta el hecho de que incluye inmediatamente a ocho países de la región, si no se considera la Guyana Francesa, el Surinam y la Guyana. Lo mismo se puede decir de la Cuenca del Plata, donde encontramos otra vez a Bolivia y Brasil, además de a Argentina, Paraguay y Uruguay. Hay estudios interesantes, que pueden ser recuperados en cualquier momento, sobre las condiciones de comunicación de las aguas de la Amazonía con las aguas que fluyen hacia el mar por el río Paraguay. Esto significaría la comunicación del mar del Caribe con Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay por el interior del continente suramericano en que se ahorrarían miles de kilómetros. Esto permitiría, por ejemplo, a Ecuador tener comercio con Paraguay directamente, sin tener que ir y volver por mar al extremo sur del continente americano.

Todo esto no sustituye la conjugación de competencias técnicas y recursos materiales y financieros para la creación de líneas de transporte marítimo de largo curso de propiedad de los latinoamericanos y caribeños y aún líneas de navegación de cabotaje para el transporte entre puertos cercanos de los países ubicados en la orilla del mar. Hoy día, casi el cien por cien de las mercancías vendidas o compradas por los latinoamericanos y caribeños, no importa el lugar de origen o de destinación, son transportadas en barcos bajo bandera de fuera de la región.

Otro tema, no menos relevante, es el de las telecomunicaciones. Será suficiente decir que en América Latina y el Caribe no se hace ninguna llamada de teléfono, ningún acceso a Internet, no se mira a ningún canal de televisión por medios propios. La región es completamente

1. La Panamericana va de Quellón, en Chile, hasta Prudhoe Bay, en Alaska.

dependiente de los servicios de las multinacionales del sector. Atacar los problemas de la autosuficiencia técnica y de infraestructura, ampliando de manera expresiva las telecomunicaciones en la región, es dar un paso importante, y también indispensable, a la integración.

Punto tres – Energía y alimentación

No es posible hablar de desarrollo e integración sin considerar dos factores absolutamente vitales para cualquier proyecto que se pretenda implementar en la región de América Latina y el Caribe, o en otros términos, sin considerar la energía y la alimentación.

Seguramente, no hay otro espacio geográfico en nuestro planeta contemplado por mejores condiciones en términos de disponibilidad energética. Sobre la superficie disponemos de recursos hídricos, tierras abundantes para producción de biocombustibles y sol tropical. No nos falta siquiera viento para mover turbinas eólicas. Para todas estas formas de energías renovables y de poco impacto medioambiental hemos desarrollado y seguimos investigando tecnologías punta. Bajo el suelo disponemos de petróleo para dar impulso a un extraordinario crecimiento de nuestra producción de bienes y servicios. Lo que sí necesitamos es explorar de manera más racional todo este potencial y distribuirlo mejor entre todas las rincones de América Latina y del Caribe. Para esto falta más conocimiento de nuestras necesidades reales en cada sector de la economía y en cada lugar geográfico; falta infraestructura de transporte de larga distancia para grandes volúmenes, faltan marcos jurídicos que puedan garantizar los términos de rentabilidad de las altas sumas requeridas para la construcción de aquella infraestructura. En el tema de energía, las acciones limitadas a los recursos nacionales nunca serán suficientes; por esto, más que en cualquier otro problema, la cooperación y la integración entre países vecinos son condiciones sine qua non del éxito.

Desde el sur hasta el norte de América Latina tenemos una larga experiencia técnica y de gestión económica sobre los complejos problemas de exploración de petróleo en territorio continental y *off shore*. Estamos igualmente capacitados para operar refinerías y todas formas de industria petroquímica. Falta avanzar en el campo político, donde se toman las decisiones necesarias para sumar esfuerzos y a formar masa crítica indispensable a la solución de los problemas del sector.

Respecto a la alimentación, estamos dotados, por igual, de condiciones muy favorables. Aunque no estén igualmente distribuidas, sabemos que América Latina y el Caribe disponen de recursos en territorio y clima suficientes para una confortable autosuficiencia alimentaria abundante. Se suma el hecho de que la naturaleza reservó para el subcontinente una capacidad tecnológica de producción agropecuaria de alta competencia. Pero en toda la región faltan dos cosas importantes: industria química en condiciones de producir calidad y cantidad suficiente de abonos, e infraestructura de almacenaje y transporte en condiciones de garantizar la distribución regular y continuada de los alimentos a toda la población.

Acuerdos comerciales entre los países de la región serán capaces de asegurar seguridad alimentaria, nutricional y bajos precios para todas las personas. Hay que tener presente, sin embargo, que en este particular, es indispensable la presencia permanente del Estado como fiscal y regulador de los flujos de comercio. Los alimentos no pueden ser tratados como bienes de consumo superfluos.

Punto cuatro – Educación, ciencia, tecnología y cultura

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que no se puede hablar, ni siquiera se puede pensar, en desarrollo si no se dispone de conocimiento. Si se tiene que optar entre financiación y conocimiento, hay que empezar siempre por el conocimiento. La solución ideal es disponer de los dos.

En América Latina y el Caribe ya hicimos algo, pero sólo disponemos de la base mínima necesaria en ciencia y tecnología para enfrentarnos a los retos de la historia en nuestro tiempo. Además de insuficientes, la capacidad tecno-científica está muy mal distribuida entre nuestros países. Las decisiones políticas y su implementación no pueden esperar a que dispongamos de suficiente dominio de los problemas para enfrentarlos. Hay que aprender a caminar caminando. En otros términos, esto significa que una tarea fundamental del presente, una tarea que hemos heredado de tiempos inmemoriales, es la educación. Ningún pueblo vencerá su lucha por libertad si permanece en la ignorancia. Una sociedad culta e instruida jamás será esclava. Pero es necesario vencer las batallas contra el analfabetismo, contra la falta de escolaridad básica. Tenemos que seguir mucho más adelante, tenemos que conquistar competencia en las ciencias básicas y aplicadas, en las tecnologías tradicionales y de punta y tenemos que hacer todo esto muy rápido. No podemos regalar a nuestros hijos y nietos problemas no resueltos sumados a incompetencias para solucionarlos.

¿Cómo enfrentarnos a un reto histórico que se presenta con la forma de la cuadratura del círculo? No hay muchas alternativas y, seguramente, la primera de ellas tiene el nombre de disposición política. Si no somos capaces de converger con todas nuestras fuerzas y disposición, sin pérdida de tiempo con discusiones que ya se agotaron hace décadas, entonces ya podemos decir que nada va ocurrir. ¿Pero quiénes somos nosotros? Nosotros somos todos, porque ésta es una decisión que incluye una masa crítica que no excluye a nadie. La gran batalla por la erradicación del analfabetismo, por la escolaridad básica, por la producción de una ciencia y una tecnología, volcadas en los problemas de nuestra sociedad latinoamericana y caribeña es el desafío que se tiene que transponer si se quiere llegar a la otra orilla de este curso de sucesivas crisis que nos alejan de la superación de la miseria material, del bienestar social y de la libertad política.

América Latina y el Caribe ya disponen de instituciones y de núcleos de personas suficientes para dar inicio a una verdadera y consecuente cooperación en los campos de la educación, de la producción de ciencia y tecnología y su diseminación entre los integrantes de las sociedades locales. Tampoco hay que cerrarse a la cooperación con países terceros de fuera de la región.

No hay que tener prejuicios. Todo aporte de recursos intelectuales y materiales será bienvenido. De cualquier modo, hay que mantener la atención, no perder el sentido crítico, no permitir que se transforme nuestros territorios y nuestros espacios sociales en laboratorios para experimentos prohibidos en sus lugares de origen o para sacar de tecnologías ultrapasadas las últimas ganancias para el capital.

En la producción de ciencia y tecnología tenemos algunas vocaciones regionales ya bastante definidas. Establecer formas de intercambio e integración entre los grupos de científicos de las distintas instituciones, formando redes supranacionales, es una manera productiva de trabajar. No cubrimos todas las áreas del conocimiento, ni siquiera las básicas. Esto significa decir que la cooperación entre los países de la región tendrá que investigar dónde están las vocaciones con más potencialidades y deberán apoyarse mutuamente en la formación de nuevos grupos de investigación.

Si la educación básica, la ciencia y la tecnología son temas capitales para una nueva arquitectura de la integración, la cultura es un problema que se sobrepone a todos los demás. Cultura significa decir nosotros, lo que somos, lo que nos distingue de todos los demás, lo que permite reconocer nuestra idiosincrasia. Perder la cultura es perderse, es más que enajenación, es como no existir siguiendo vivo. Y lo más significativo en América Latina y el Caribe es la fertilidad de su cultura, *una* por algunos rasgos comunes y *múltiples* por cada grupo humano, por cada pueblo, por cada región, por cada país. Defender la cultura y garantizarle espacio para su desarrollo es la tarea de más alta responsabilidad de todos los latinoamericanos y caribeños. Los alimentos y la energía, la ciencia y la tecnología venideras se podrán sacar de otros territorios del planeta, pero nuestra cultura es la única cosa que es nuestra y solamente nuestra, es la cosa única que sólo se produce en nuestro hogar. La cultura de nuestra gente es la contribución más importante que podemos regalar a la humanidad.

Pero nuestra cultura está seriamente amenazada, en su pasado y en su futuro. Mientras que se cuenta y recuenta nuestra historia se cambian los hechos y los actores, se sustituyen la resistencia heroica de las poblaciones precolombinas por estereotipos de sociedades primitivas y violentas. Repiten hasta volverse verdad que los invasores, los colonizadores eran sinónimo de civilización. ¡En las Américas y en el Caribe no hubo genocidio! pues los millones que han muerto siquiera eran humanos.

En el mundo globalizado, la cultura se volvió mercancía. Todas las formas de manifestación cultural pueden estar en las repisas de las tiendas de departamentos, de los supermercados. Una cultura para consumo global, masivo y enajenante, ocupa el espacio y el tiempo de nuestras sociedades y principalmente de nuestra juventud. Esta cultura global, de falsa apariencia de neutralidad, sin sabor u olor intensos, pero siempre con alguno —un suave perfume un poco dulce— invade los oídos y toma cuenta del cerebro, ocupa el lugar del pensamiento, provoca comportamientos, predispone a determinadas reacciones, vuelve a todos miembros de un mismo grupo, identificados por no tener pasado y ni futuro propio. Esta cultura global es de

fácil digestión, es para usar una vez y echar a la basura, pues será sustituida inmediatamente por otra.

Defender nuestra cultura es defender nuestras soluciones para nuestros problemas. Defender nuestra cultura es defender nuestra historia, la verdad del pasado, el espacio de desenvolvimiento de nuestras competencias en el presente y tener el futuro como realización de la libertad que nos hace falta.

Punto cinco – Relaciones intrarregionales e internacionales

Desde que se firmó la rendición incondicional de Alemania el 17 de julio de 1945 en Potsdam, el mundo ha cambiado mucho. Lamentablemente, no para una condición de paz perpetua, como deseó el filósofo Immanuel Kant, no para el desarme, ni siquiera para la disminución de la miseria y de la pobreza. En este tiempo, de poco más de medio siglo, los últimos 25 años ha sido especialmente ricos en desafíos, cobrando de los líderes mundiales la construcción de un nuevo orden internacional, o sea de nuevas condiciones de lo que se llamó gobernabilidad global.

Toda vez que las experiencias con ALALC, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada el 18 de febrero de 1960, en Montevideo, con ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, creada el 12 de agosto de 1980, en la misma capital del Uruguay, para sustituir a ALALC, y con la Comunidad Andina, creada el 26 de mayo de 1969, por el Acuerdo de Cartagena, no han resultado exitosas, se pretendió reinventar la integración regional en América del Sur. Un primer paso fue la firma de la Declaración de Iguazú, del 30 de noviembre de 1985, entre Argentina y Brasil. El segundo y definitivo marco de creación del Mercosur ocurrió en el 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, al cual se sumaron Paraguay y Uruguay para la formación del Mercado Común del Sur.

Circunstancias históricas han dado a los sudamericanos la oportunidad de experimentar en la primera década del siglo XXI condiciones de cooperación jamás ocurridas en periodos anteriores. Esto permitió que, junto con fuertes resistencias internas a la región e internacionales, se avanzara hasta la creación de la UNASUR², la Unión de las Naciones Suramericanas, que comenzó a formarse a partir de la Declaración de Cuzco, del 8 de diciembre de 2004, y se completó con el Tratado Constitutivo, del 23 de diciembre de 2008, en Brasilia.

En términos de una nueva arquitectura de las relaciones regionales y de enfrentamiento de los retos del desarrollo de la región, UNASUR es el acontecimiento más significativo de la historia local desde la independencia política de los países suramericanos en el siglo XIX. Algunos datos permiten evaluar el potencial del destino común de sus miembros.

2. Forman parte de UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela. México y Panamá tiene estatuto de observadores. Se quedarán fuera de UNASUR la Guyana Francesa, que es un departamento de ultramar de Francia y las Islas Malvinas, Georgia del Sur y Sándwich del Sur que se encuentran bajo dominio británico.

	Países miembros	Población millones	Área 1.000 km ²	PIB millones de US\$ (2008)	PIB por habitante US\$ (2008)
UNASUR	12	386	17.715	4.224.900	10.995
UE	27	456	3.977	11.065.750	24.266

Ya es realidad en UNASUR:

- El Consejo de Defensa Suramericano, creado en la Cúpula Extraordinaria del 15 de diciembre de 2008.
- El Banco del Sur, lanzado formalmente en Buenos Aires, en la reunión del 9 de diciembre de 2007 y con fecha para comenzar sus operaciones en este año de 2010.

Son metas de UNASUR:

- Un mercado común:
Con eliminación de tarifas para productos no sensibles hasta 2014 y para productos sensibles hasta 2019.
- Infraestructura de integración regional:
Con el proyecto "Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)", que tiene, de inmediato, como objetivos principales, el corredor bioceánico y el año energético suramericano.
- La libre circulación de personas con la creación de la llamada "área de libre residencia con derecho al trabajo".

Es parte del proyecto de integración suramericano la creación de una moneda común, objetivo para no perderse en el horizonte de la historia. Argentina y Brasil han dado un paso importante en ese sentido cuando en 2009 han consensuado que el comercio bilateral entre los dos países puede firmarse en moneda local, huyendo de esta forma a las imposiciones macroeconómicas del dólar.

UNASUR sería un proyecto perfecto si fuéramos ingenuos y no consideráramos los enormes obstáculos a vencer para que se pueda lograr una América del Sur unida, justa y democrática. Sabemos con José Martí que "quien dice unión económica," dice mucho más, por lo menos "dice unión política". Integración económica e integración política son los dos pies con los cuales tenemos que caminar. La carretera que nos llevará a la independencia completa, con superación de la miseria material, de la exclusión social y política, con paz y libertad, es larga y llena de dificultades, pero tenemos algunas ventajas comparativas a considerar. Tenemos un potencial energético, que puede ser lo más grande del mundo si se considera las formas de energía renovables, tenemos agua dulce, tenemos biodiversidad, tenemos

tierras cultivables, tenemos recursos minerales, tenemos una extraordinaria proximidad lingüística, tenemos vocación por el diálogo, somos un ejemplo de zona de paz, sin armas atómicas, por fin, tenemos una población joven, llena de esperanza y disposición para mejorar sus condiciones de vida.

Hacer del consenso logrado en América del Sur una meta para toda la región de América Latina y el Caribe se presenta como la tarea más urgente y más desafiadora para nosotros como miembros de una comunidad aún más amplia, la Comunidad Internacional. Lograr realizar el ideal de la integración con desarrollo sostenible es la contribución más importante a la que podemos aspirar.

La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE

Celestino del Arenal

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

I. El relativo fracaso de la estrategia regionalista de la UE

El apoyo a la integración regional y subregional ha sido uno de los objetivos prioritarios que ha guiado las relaciones de la Unión Europea (UE) con América Latina desde prácticamente la década de los ochenta del siglo XX, inspirando tanto el diálogo político y la cooperación, como las relaciones comerciales a través de la firma de sucesivas generaciones de acuerdos de cooperación. Este apoyo a la integración ha sido, igualmente, el que ha marcado la estrategia regionalista que la UE lanzó a mediados de los años noventa, en concreto, en 1994, por el Consejo de la UE y, especialmente, a través de la Comunicación de la Comisión "UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación", de 23 de octubre de 1995¹, y que, con algunas variaciones, ha venido caracterizando las relaciones birregionales hasta el presente. Ha sido, también, la base sobre la que se lanzó en la Cumbre América Latina y el Caribe-UE (ALCUE) de Río, en 1999, la Asociación Estratégica Birregional.

Esa estrategia ha descansado en tres grandes líneas, que pretendían apoyarse mutuamente: a) el diálogo político birregional y subregional; b) la cooperación regional y subregional, orientada principalmente a apoyar la integración; y c) la firma de acuerdos de asociación, orientados, también en principio, al apoyo a la integración.

La mencionada estrategia, más allá de descansar en el éxito de la propia experiencia integradora europea, que se pretendía exportar a América Latina, respondía, en una medida importante, a los movimientos que en materia de libre comercio había empezado a realizar Estados Unidos,

1. Esta estrategia pretendía principalmente promover un diálogo político ampliado y la conclusión de acuerdos de cuarta generación, que abriesen la puerta al establecimiento de áreas de libre comercio con los mercados emergentes de Mercosur, Chile y México, este último integrado ya en el TLCAN, mientras que para los países centroamericanos y andinos, menos atractivos económicamente y con menores niveles de desarrollo, se ofrecían acuerdos de tercera generación, ayuda financiera y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)-drogas (Arenal, Celestino del: "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 1 (1997), pp. 111-138.

a través del lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esa estrategia tuvo, en este sentido, un cierto carácter reactivo frente a Estados Unidos, permaneciendo inalterada hasta 2005.

La estrategia descansaba en lo fundamental en el mapa de la integración que caracterizaba a América Latina a mediados de la década de los noventa. Un mapa de la integración que, sin embargo, ha variado de forma muy importante a partir especialmente de mediados de la primera década del siglo XXI, como consecuencia de toda una serie de cambios que ha experimentado el escenario latinoamericano.

Sólo a partir de la celebración de la Cumbre ALCUE de Guadalajara, en 2004, de la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2005, "Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina" y, especialmente, de la Cumbre de Viena, en 2006, siempre sobre la base del apoyo a la integración, la UE empezó a tomar tímidamente conciencia de las nuevas realidades y demandas latinoamericanas.

En consecuencia, desde mediados de la primera década del siglo XXI, se replantea una medida limitada e insuficiente esa estrategia, al afirmarse el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, continuó basándose fundamentalmente en el mapa de la integración de mediados de los noventa, alejado del nuevo mapa que se empezaba a dibujar en la región. Todo ello explica que esa estrategia regionalista de la UE empezará pronto a fracasar en su objetivo de apoyo a la integración, desarrollándose cada vez con más fuerza en la práctica una vía bilateralista, en los ámbitos del diálogo político y las relaciones comerciales, que ha debilitado fuertemente el objetivo destacado. En definitiva, el fracaso de la estrategia regionalista de la UE se debe, no sólo a que ésta no ha sido capaz de adaptarse al nuevo escenario latinoamericano, sino, sobre todo, a la crisis de la integración que ha vivido la región.

Los ejemplos más claros de este hecho son, no sólo los Acuerdos de Asociación suscritos con México, en 2000, y Chile, en 2002, justificados en función de su no pertenencia a ningún mecanismo de integración, sino muy especialmente el Acuerdo de Asociación multipartes, concluido con Colombia y Perú y, probablemente, Ecuador; a lo que habría que añadir el establecimiento de Asociaciones Estratégicas con Brasil, en 2007, y México, en 2008, y la apertura de diálogos políticos con Cuba y con casi total seguridad con Argentina². Todo ello pone de manifiesto que es en la vía de las relaciones bilaterales, y no en la estrategia regionalista, en la que se ha avanzado realmente.

2. El avance en las relaciones bilaterales se expresa también en los Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica suscritos con Argentina, Brasil, Chile y México.

Las sucesivas Cumbres ALCUE, celebradas desde 1999, aunque han ido introduciendo algunos cambios significativos en materia de diálogo político, cooperación y negociaciones comerciales, se han limitado en términos generales a reafirmar lo esencial de la mencionada estrategia.

Por el contrario, la Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, de 30 septiembre de 2009, se hace ya expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración, muy especialmente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos, además de llamar al reforzamiento del diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales, como es el caso de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, esta Comunicación, aunque supone un avance respecto del pasado, todavía no asume con todas sus consecuencias la necesidad de perfilar una nueva estrategia, adaptada a las nuevas realidades e intereses, ni termina de definir con claridad los que deben ser los ejes conductores de la misma. Es probable que la Comisión, sin perjuicio de su clara intención de marcar el terreno, quiera esperar prudentemente a los resultados de la Cumbre ALCUE de Madrid, en mayo de 2010.

En consecuencia, la UE tiene todavía pendiente el reto de definir y articular una nueva estrategia adaptada al mapa actual de la integración latinoamericana, lo que no parece que sea fácil, dado que se ha incrementado el desinterés general de la UE respecto de América Latina, como consecuencia, entre otros hechos, de la securitización de la agenda; de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su impacto en la cooperación con los países de renta media, que son la práctica totalidad de los Estados latinoamericanos; de la opción por las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha, que ha paralizado durante cierto tiempo las negociaciones comerciales con América Latina; de la reciente ampliación de la UE, que ha disminuido aún más el interés europeo respecto de América Latina; de la crisis institucional y el periodo de introspección que ha vivido la UE en los últimos tiempos y de la crisis económica global, que la afecta profundamente.

En concreto, la ampliación, el paso de una UE de 15 a una UE de 27 Estados miembros, con el impacto institucional, estratégico, político, económico, social y cultural que este proceso ha supuesto para la misma y para la redefinición de sus prioridades exteriores, ha tenido efectos muy negativos respecto de las relaciones con América Latina. Si en una Europa a 15 Estados miembros era relativamente posible que la UE prestara una cierta atención a América Latina, como consecuencia de la influencia que en ese sentido ejercían algunos Estados miembros; por el contrario, en una Europa a 27 Estados esto es mucho más problemático, sobre todo si se tiene en cuenta, por un lado, que los niveles de renta per cápita de algunos nuevos miembros son similares a los de algunos países latinoamericanos, lo que hace más difícil plantear la relación con América Latina en términos Norte-Sur; y, por otro, que ninguno de los 12 nuevos miembros tienen intereses significativos en América Latina, además de ser divergentes respecto de las relaciones con esa región.

2. El actual escenario latinoamericano y el nuevo mapa de la integración

El escenario latinoamericano de mediados de los años noventa tiene muy poco que ver con el actual escenario que caracteriza a esta región. Los cambios que se han producido han sido muy importantes en prácticamente todos los terrenos. De un escenario caracterizado por una significativa homogeneidad política y económica de los Estados latinoamericanos y unos mecanismos de integración subregional que, a pesar de sus dificultades, parecían asentados, hemos pasado desde principios del siglo XXI a un escenario marcado por la heterogeneidad y división en los planteamientos políticos y económicos, por los enfrentamientos entre los Estados latinoamericanos y la fragmentación e inestabilidad de los mecanismos de integración subregional, en los que los nacionalismos de distinto signo vuelven a resurgir con creciente fuerza.

Se trata, sin lugar a dudas, en muchos casos, de una prueba más de la vitalidad y fuerza de América Latina para tratar de dar respuesta a los retos del futuro, pero que, sin embargo, desde la perspectiva europea, ha debilitado la apuesta que la UE hizo por la región en la década de los noventa y ha dejado sin estrategia, o mejor con una estrategia caduca, a la UE en relación a la misma.

En este sentido, hay que destacar siete hechos del escenario latinoamericano que pesan fuertemente a la hora de explicar el estado en que se encuentran las relaciones con la UE.

Primero, América Latina ni vive una grave crisis política y económica, ni está asolada por la pobreza, a pesar de sus enormes desigualdades, ni es una región en la que, en términos generales, la democracia y los derechos humanos estén amenazados, ni representa una amenaza para la seguridad europea, ni afecta de manera importante a los intereses económicos de la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Es verdad, que América Latina, de ser tradicionalmente una zona de paz y estabilidad, en los últimos tiempos ha visto desarrollarse focos de tensión y conflicto, así como liderazgos enfrentados que, en unos casos, ponen de manifiesto las debilidades de las solidaridades derivadas de la integración regional y subregional y, en otros, están provocando una acelerada carrera de armamentos, que contribuye a incrementar los riesgos de desestabilización de la región. Sin embargo, de momento, esos focos de tensión y de conflicto, al contrario de lo que sucedió en los años ochenta, no han generado en la UE y los Estados miembros un especial movimiento de atención. En consecuencia, la mayor parte de los Estados europeos no perciben la necesidad de avanzar en las relaciones birregionales, estando América Latina ausente de la agenda europea, salvo coyunturalmente, cuando se aproxima una Cumbre ALCUE y es necesario no acudir con las manos vacías.

En segundo lugar, hay que destacar la creciente heterogeneidad ideológica, política y económica de los Estados latinoamericanos. Frente a la América Latina de los años noventa, caracterizada por una significativa homogeneidad en términos políticos y económicos, hemos pasado a una región marcada profundamente por la heterogeneidad de proyectos políticos y de políticas económicas, con la adopción por algunos gobiernos de agendas postliberales, que se ha

visto acompañado por la afirmación con fuerza de los nacionalismos de diferente signo, más allá de las constantes iniciativas en materia de integración subregional o regional.

Ahora, los nacionalismos tienen, en muchos casos, una fuerte carga ideológica y se ven acompañados por la adopción por ciertos países de medidas neopopulistas y nacionalizadoras, que introducen un escenario de inseguridad jurídica en materia de inversiones y desincentivan fuertemente el interés económico de la UE respecto de algunos países y, por reflejo, respecto de toda la región. A lo anterior se añaden las diferencias en términos de desarrollo y renta per cápita entre los países latinoamericanos, que obran, en el actual escenario de división política, como elementos que agudizan los distintos intereses en juego en las relaciones con la UE, fomentando que los países latinoamericanos opten por la vía bilateral para relacionarse con la UE, antes que por la regional y subregional. De hecho, más allá de la apuesta por la integración, que desde la independencia ha caracterizado a América Latina, el nacionalismo y la concepción tradicional de la soberanía siempre ha marcado, en última instancia, la cultura política latinoamericana.

La realidad es que América Latina está mucho más dividida que en el pasado y que los intereses de los países que la integran son marcadamente divergentes, pesando este hecho fuertemente en su proyección internacional y en sus relaciones con la UE.

Para la UE, esta creciente división y heterogeneidad política y económica y este marcado auge de los nacionalismos y, en algunos casos, de los neopopulismos que, además, debilitan los mecanismos de integración existentes y contribuyen a fragmentar la región, constituye un factor más de desinterés por América Latina.

En tercer lugar, hay que tomar en consideración la situación de bonanza económica en la que ha vivido América Latina en los últimos años y ahora la crisis económica global.

El escenario económico favorable que vivió la región hasta el estallido de la crisis económica actual, que debería haber incidido positivamente en las relaciones entre la UE y la región, sin embargo, no se tradujo en el desarrollo de las mismas, pues en realidad presentaba dimensiones no tan positivas. Por un lado, no podía compararse con las tasas de crecimiento económico de Asia, con la que aumentaban las brechas de renta, competitividad y peso económico, con las consecuencias que ello tenía desde el punto de vista del interés prioritario por parte de la UE. Por otro, a estas últimas realidades a nivel económico, se añadían la aparición de focos de conflicto y de tensión y la afirmación de nacionalismos y neopopulismos, que ya se han mencionado, con la adopción por algunos países de políticas nacionalizadoras que afectaban directamente a las inversiones extranjeras, con la situación de inseguridad jurídica que generaban.

Si en una situación de bonanza económica no se progresó realmente en las relaciones birregionales, en el actual escenario de crisis económica global las dificultades para que la UE progrese realmente en la Asociación Estratégica Birregional son aún mayores.

El cuarto hecho a destacar es la apertura de un nuevo ciclo en la integración latinoamericana. Este nuevo ciclo de la integración, que es expresión en parte de las divisiones y heterogeneidades que caracterizan a los países latinoamericanos, se presenta lleno de incertidumbres e interrogantes, haciendo más difícil cualquier aproximación política y económica a la región por parte de los Estados extrarregionales.

La realidad es que América Latina se encuentra en plena efervescencia en cuanto a sus procesos de integración, con nuevas iniciativas que se lanzan haciendo tabla rasa de los mecanismos ya existentes; cambios de ubicación de algunos Estados; divisiones políticas y económicas entre los Estados en el seno de ciertos mecanismos de integración; ruptura entre Suramérica, por un lado, y México, Centroamérica y el Caribe, por otro; aparición de proyectos de integración marcadamente ideologizados, como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), que chocan frontalmente con muchos de los ya existentes, y visiones claramente alternativas y contradictorias en cuanto a la integración regional. Todo ello ha permitido calificar la integración latinoamericana como un proceso “ligero” y “disperso”³.

Nunca como hasta ahora se había vivido una situación parecida en América Latina en materia de integración y nunca el debate sobre los fundamentos de la integración se había planteado en términos tan ideológicos y políticos. Es lógico que, en este escenario, sean muchos los países latinoamericanos que demandan una intensificación de las relaciones bilaterales con la UE y que la propia UE atienda en la práctica estas demandas, debilitando con ello la opción regionalista.

A todo ello se une la emergencia de Brasil como potencia regional y global, haciéndose, primero, con el liderazgo de UNASUR, circunscrito a Suramérica y lanzando después, en Sauipé, a mediados de diciembre de 2008, las Cumbres de América Latina y el Caribe, consolidadas por la Declaración de Cancún en febrero de 2010, que pretende poner en pie la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC), incluyendo a Centroamérica, México y el Caribe y liberada de tutelajes ajenos a la región, sean de Estados Unidos o Europa, con vocación de institucionalización y de coordinación de las múltiples instancias de integración regional y subregional.

La pregunta es si esta realidad es producto de la vitalidad y dinamismo del integracionismo latinoamericano o, por el contrario, lo es, una vez más, de las debilidades intrínsecas a ese integracionismo, que no ha permitido hasta ahora el avance sostenido y con éxito de los procesos puestos en marcha desde los años sesenta del siglo XX. La pregunta es, también, si estamos ante el inicio de un nuevo ciclo de la integración en la región, marcado por nuevas agendas de integración “post-liberales”, que dan especial énfasis a la dimensión política, de seguridad y defensa, a la coordinación de políticas de energía o infraestructura, a las

3. Sanahuja, José Antonio: “América Latina: las visiones y políticas de Europa”, *Foreign Affairs* en español, nº 1 (2006), p. 80.

asimetrías y, en general, a cuestiones no comerciales, de las que son expresión, a pesar de sus significativas diferencias, UNASUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)⁴ o, por el contrario, estamos ante un fin de ciclo, el del "regionalismo abierto", desarrollado desde la década de los noventa, sin que todavía se avizore en el horizonte la apertura de uno nuevo. Lo que, en cualquier caso, nos encontramos es una situación de confusión, con numerosos interrogantes e incertidumbres, que no favorece en términos generales el avance en las relaciones entre la UE y América Latina y el objetivo de favorecer la integración que tradicionalmente ha inspirado la estrategia de la UE.

Igualmente, como factor no desdeñable a la hora de analizar el complejo escenario de la integración en América Latina no se pueden olvidar los efectos que tienen en la misma los acuerdos de libre comercio que están suscribiendo los Estados latinoamericanos con Estados extra-regionales. En el caso de los TLC suscritos o por suscribir con los Estados Unidos, que han pasado a ser un tema importante de la agenda de algunos países de la región y tienen una indudable carga ideológica, los efectos pueden ser negativos para los procesos de integración latinoamericanos, si se transforman en el referente principal de la agenda de dichos países, ya que implican compromisos que son contradictorios con la integración, especialmente en materia arancelaria y de normas de origen.

Por otro lado, los Acuerdos de Asociación suscritos por la UE con Chile y México y el Acuerdo de Asociación multipartes con Perú y Colombia y con dudas respecto de Ecuador, o la negociación estancada con el Mercado Común del Sur (Mercosur), que abre expectativas de acuerdos bilaterales para algunos de los países miembros, pueden también tener efectos negativos sobre los procesos de integración y, muy en concreto, sobre la Comunidad Andina (CAN).

En definitiva, el escenario latinoamericano en materia de integración, que ha marcado tradicionalmente toda la estrategia regionalista de la UE respecto de América Latina, ha variado radicalmente respecto de los años noventa, encontrándonos con una crisis de la integración latinoamericana que ha dejado a la UE huérfana de una estrategia adaptada a la nueva arquitectura de la integración y además sin referentes ni interlocutores claros y seguros que le permitan, dentro del diseño de un nuevo modelo de relación, apostar una vez más por una renovada estrategia regionalista.

Como quinto hecho a destacar hay que mencionar el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en la región que, además de suponer, más allá de la cooperación intrarregional en sí misma, la afirmación de los márgenes de autonomía de América Latina y el reforzamiento de los liderazgos regionales, reduce la prioridad que se atribuía hasta fechas recientes a la cooperación Norte-Sur propia de la UE.

4. Sanahuja, José Antonio: "Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe. Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo postliberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina", *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n° 7 (2009), pp. 11-54.

En sexto lugar, hay que referirse a la irrupción en el escenario latinoamericano de nuevos actores extrarregionales, muy especialmente de China, con importantes inversiones y compra de materias primas, y Rusia, en ámbitos estratégicos como la energía y la defensa, que han diversificado significativamente las relaciones internacionales de la región, incrementado la autonomía de sus políticas exteriores y desvalorizando, consecuentemente, las relaciones con Europa. Se trata de una nueva etapa en la diversificación internacional de América Latina, diferente a la de los años ochenta y noventa, que supuso la irrupción de Europa en la región.

Como último hecho del escenario latinoamericano, hay que destacar, como consecuencia de algunos de los hechos anteriores, la ausencia de unidad de acción de la región ante la UE, su división política y el distinto interés que los diferentes países latinoamericanos tienen en sus relaciones con la misma y, por lo tanto, la falta de ideas claras y compartidas en cuanto a lo que se pretende de la UE, que debilitan fuertemente las demandas latinoamericanas frente a Europa y las respuestas de la UE frente a la región.

De hecho, en la historia de las relaciones entre la UE y América Latina, casi siempre ha sido la UE la que ha marcado la agenda de las relaciones y la que ha diseñado la estrategia y el modelo de relaciones con la región, al no existir ideas compartidas y defendidas por el conjunto de los Estados latinoamericanos y aproximarse cada país bilateralmente a las instituciones y países europeos.

3. La respuesta de la UE ante el nuevo escenario

La respuesta de la UE ante este nuevo escenario de la integración, que se conforma principalmente a partir de 2005, más allá de continuar afirmando teóricamente el apoyo a la integración, no ha sido, en términos generales, favorable para la misma, dificultando el desarrollo de una nueva estrategia regionalista hacia América Latina.

El lanzamiento de la Asociación Estratégica Birregional, en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999, pretendió dar un salto cualitativo en las relaciones birregionales, apostando por el progreso en la integración latinoamericana, que permitiría profundizar la relación, incrementar la concertación y la capacidad de ambas regiones de influir en los distintos foros internacionales y, consecuentemente, en la agenda internacional, especialmente en materia de bienes públicos globales. Al mismo tiempo, se pretendía afirmar una mayor autonomía de las dos regiones en el escenario global. Todo ello partiendo de la presunción de que los intereses birregionales eran convergentes en una medida importante y sobre la base de las tres líneas de actuación, diálogo político, cooperación y relaciones comerciales, características de la estrategia afirmada a mediados de los noventa.

Se trataba, sin embargo, de un salto claramente voluntarista y demasiado ambicioso en sus objetivos, a la vista del estado en aquellos momentos de las relaciones birregionales y de la posterior evolución de los acontecimientos, especialmente en materia de integración. De hecho, más

allá de la retórica, los avances reales en la afirmación de la Asociación Estratégica Birregional han sido mínimos hasta el presente, como consecuencia de no materializarse, ni en el ámbito latinoamericano ni europeo, los buenos deseos en los que descansaba. Los resultados de las Cumbres ALCUE celebradas desde, 1999, aunque han permitido algunos avances significativos en los tres pilares señalados, no han supuesto, en ningún caso, la materialización operativa de esa Asociación Estratégica. En esta ausencia de progreso en la Asociación Estratégica ha influido de forma decisiva la ausencia de voluntad política europea y latinoamericana para dotar de contenidos al proceso, las divergencias de intereses entre los países latinoamericanos y entre los países europeos, el replanteamiento de la dinámica integradora en América Latina y el consiguiente estancamiento que, en términos generales, han experimentado las relaciones birregionales desde finales del siglo XX.

Por el contrario, en la práctica, ha sido la vía bilateral la que se ha desarrollado de forma más consistente, debilitando progresivamente la estrategia regionalista de la UE. La excepcionalidad que inicialmente caracterizó a la vía bilateralista, expresada en los Acuerdos de Asociación y en los diálogos políticos bilaterales con México y Chile, dos países que no participaban en ninguno de los mecanismos de integración latinoamericanos, se ha ido progresivamente transformando prácticamente en la norma que marca las relaciones con América Latina. Los ejemplos más claros de este hecho se ponen de manifiesto en todos los ámbitos de las relaciones birregionales pero muy especialmente, en los casos de las negociaciones comerciales y del diálogo político.

En lo que se refiere a la Asociación Estratégica Birregional, las Asociaciones Estratégicas establecidas bilateralmente con Brasil en 2007 y México en 2008 han supuesto un indudable debilitamiento de la primera, poniéndose de manifiesto que incluso la propia UE, ante la imposibilidad de hacer realidad una efectiva Asociación Estratégica Birregional, opta por el bilateralismo con las principales potencias regionales. Vía que, probablemente ante las divisiones entre los países latinoamericanos, va a continuar desarrollando en el futuro.

En el caso de las negociaciones comerciales, a los Acuerdos de Asociación suscritos con México, en 2000 y Chile en 2002, ya mencionados, se han unido de forma muy especial los problemas que plantean las negociaciones con Mercosur y la CAN, que representaban en principio el ejemplo más evidente del apoyo a la integración.

En el caso de la CAN las negociaciones han sido especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y, con dudas, Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE, que respondían al modelo OMC-plus, similares a los suscritos con los Estados Unidos. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, el Consejo de la UE, en enero de 2009, decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Por un lado, la parte comercial, que se ha negociado con Colombia,

Perú y, con algunos problemas, con Ecuador; quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y, por otro lado, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN en cuanto tal. La UE ha señalado que, en todo caso, Bolivia puede incorporarse a la negociación en el cualquier momento, incluso después de concluido el Acuerdo de Asociación.

En estas condiciones, la negociación en el terreno comercial ha avanzado rápidamente en los últimos tiempos, estando concluida la negociación con Colombia y Perú y en fase final, con Ecuador; previéndose, en principio, la rúbrica de un Acuerdo de Asociación multipartes con Colombia y Perú y, eventualmente, Ecuador; con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid, aunque el Parlamento Europeo puede poner pegas en el caso de Colombia por el tema de los derechos humanos. En todo caso, la puesta en marcha en la práctica de una vía bilateralista en la negociación comercial con los tres países mencionados, debilita el apoyo a la integración que proclama la UE en sus relaciones con la región y muy, en concreto, a la ya de por sí muy debilitada CAN. Esta opción bilateralista puede suponer, a medio plazo, unido a la propia crisis profunda de la CAN y a los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por Perú y Colombia con Estados Unidos, la sentencia de muerte de la CAN.

En el caso de Mercosur, la situación deriva del estancamiento de la negociación, iniciada hace diez años, que de no desbloquearse con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid, puede abrir la puerta a negociaciones bilaterales con algunos países miembros. Los problemas internos que caracterizan al Mercosur son, además, un factor no desdeñable en cuanto a un final exitoso de la negociación, a pesar de la voluntad política de la UE y de Mercosur, especialmente de Brasil y Argentina⁵, de abrir de nuevo las negociaciones y concluir las con éxito.

De hecho, si no culminan rápidamente las negociaciones, en el futuro de la misma puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que abre una grieta en las relaciones de la UE con Mercosur; que puede llevar a medio plazo, si no se desbloquean o no progresan las negociaciones, a que la UE, dada la importancia de ese país, se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, como ya ha hecho, al margen de la CAN, con Colombia, Ecuador y Perú, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uruguay y Paraguay, ya han pedido Acuerdos de Asociación bilaterales con la UE. Pero es que, incluso en el caso de que se desbloquease la negociación con el Mercosur, si ésta se prolonga, la eventual presencia de Venezuela en esta organización, con su protagonismo político alternativo al liderazgo de Brasil, a través del ALBA-TCP y sus posiciones contrarias al libre comercio, dificultaría fuertemente la conclusión con éxito de la negociación con dicho mecanismo de integración.

Sólo en el caso de Centroamérica las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación en términos regionalistas han avanzado sin problemas significativos, aunque, el caso de Honduras,

5. Parece que Lula quiere concluir su mandato con el Acuerdo de Asociación concluido y Argentina, que ostenta la presidencia de Mercosur, también.

los problemas de la participación de Panamá y las reticencias de Nicaragua, continúan gravitando de momento, a la espera de ver qué sucede antes de la Cumbre de Madrid, sobre la conclusión del Acuerdo de Asociación. La razón de este avance es que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. Por ello es probable que su rúbrica se produzca con ocasión de la Cumbre de Madrid, en mayo de 2010.

En definitiva, es la vía bilateral en los acuerdos de asociación la que parece imponerse por la fuerza de los hechos, como consecuencia de las crecientes heterogeneidades y divisiones que caracterizan a los países latinoamericanos y los problemas que, en ese contexto, presentan los procesos de integración. Ante esta nueva situación la UE no ha sido capaz de reaccionar adecuadamente y definir una nueva estrategia global respecto de la región, que tome en consideración de forma coherente los nuevos intereses en juego, las demandas latinoamericanas, las nuevas realidades políticas, económicas e integracionistas y los principios inspiradores de sus relaciones con América Latina, empezando por el apoyo a la integración.

En el supuesto del diálogo político, a los precedentes, es verdad que singulares, de los diálogos bilaterales con México y Chile, establecidos en los Acuerdos de Asociación de 2000 y 2002, se ha unido el diálogo bilateral con Brasil, en virtud de la Asociación Estratégica, de 2007, y con Cuba, en 2008, y probablemente en fechas próximas, con Argentina. A ello hay que sumar el Acuerdo de Asociación multipartes con Colombia, Perú y, probablemente, Ecuador, que debilita profundamente la negociación con la CAN de los pilares del diálogo político y la cooperación, que quedarían en una medida importante, especialmente el primero, sin sentido práctico, dada la creciente debilidad y división política existente en el seno de ese mecanismo de integración subregional. A lo anterior se une la obsolescencia del diálogo con el Grupo de Río y la falta de reacción de la UE ante la puesta en marcha, primero, de UNASUR y, después, de la CALC, en cuanto expresión del nuevo regionalismo postliberal que empieza a manifestarse en América Latina. Todo ello pone de manifiesto es que es en la vía práctica de las relaciones bilaterales, y no en la teórica estrategia regionalista, en la que se avanza realmente en materia de diálogo político, además de ser la única que permite una más efectiva concertación, ante la división e intereses divergentes que se hacen presente en el ámbito del diálogo birregional y subregional.

Lo dicho en relación a los acuerdos de asociación y al diálogo político, se pone también de manifiesto en materia de cooperación, aunque en menor medida, pues aunque la UE sigue desarrollándola, prioritariamente y con relativo éxito, de acuerdo con su estrategia regionalista, los países latinoamericanos tratan de concretarla antes en términos bilaterales, que en el marco de los mecanismos de integración regional y subregional existentes. Esta vía bilateral en el campo de la cooperación se expresa, de forma muy concreta, en los Acuerdos de Cooperación Científica y Técnica suscritos por la UE con Argentina, Brasil, Chile y México.

4. Balance de la estrategia regionalista de la UE

A la vista del análisis anterior de lo que han sido las relaciones entre la UE y América Latina, desde la perspectiva del apoyo a la integración, las principales conclusiones que se pueden extraer son las siguientes:

- a) El nuevo mapa de la integración en América Latina diverge fuertemente del que la UE tomó como referente al diseñar su estrategia regionalista a mediados de los años noventa, con lo que esa estrategia, que continúa en lo fundamental presente, y el apoyo a la integración, que la caracteriza, han quedado obsoletos en relación a las nuevas realidades, intereses y demandas latinoamericanas, además de no responder a las nuevas demandas e intereses europeos, surgidos como consecuencia de la ampliación de la UE y del nuevo escenario global.
- b) La consecuencia de este hecho ha sido que, en la práctica, aunque no en la teoría, que sigue apoyando la integración, la UE ha puesto en marcha una vía bilateralista respecto de América Latina, que tiene muchas posibilidades de consolidarse en un futuro próximo, si no concluyen a corto plazo con éxito las negociaciones comerciales con Mercosur para la firma de un Acuerdo de Asociación y si Bolivia, como parece más probable, no se integra en el Acuerdo de Asociación multipartes, prácticamente concluido con Colombia, Perú y, probablemente, Ecuador.
- c) El diálogo birregional, representado por la Asociación Estratégica Birregional, de momento no es factible en términos operativos y de eficacia, por la ausencia de un interlocutor que represente a toda América Latina y el Caribe. Por un lado, el diálogo con el Grupo de Río ha quedado obsoleto y, por otro, la UE no ha institucionalizado el diálogo con UNASUR, lo que en todo caso lo reduciría exclusivamente a Suramérica. Al mismo tiempo, la puesta en marcha de un diálogo con la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), que si cubriera a toda la región, siendo realmente birregional, es de momento simplemente una hipótesis a medio plazo, dado el estado absolutamente inicial en que se encuentra su constitución. Además las divisiones y diferentes intereses que caracterizan a los países latinoamericanos, especialmente la rivalidad latente entre Brasil y Venezuela y las reticencias de México, no permiten ser excesivamente optimistas en cuanto a su futura virtualidad y efectividad. Este mismo hecho desvirtúa también a las propias Cumbres ALCUE en cuanto foro de diálogo Birregional, que permita la concertación efectiva entre la UE y América Latina y el Caribe.
- d) El diálogo entre la UE y las distintas subregiones, Mercosur y CAN, salvo en el caso concreto de Centroamérica, no presenta tampoco expectativas favorables, como consecuencia de los problemas internos de Mercosur y de la crisis profunda de la CAN, que se ven agudizadas como consecuencia de los diálogos bilaterales abiertos con algunos de sus Estados miembros, casos de Brasil y probablemente Argentina, del Acuerdo de Asociación multipartes con Colombia, Perú y, probablemente, Ecuador y de los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con Perú y Colombia.
- e) Los diálogos políticos bilaterales, con México y Chile, a partir de los Acuerdos de Asociación, de 2000 y 2002, a pesar de su carácter excepcional y muy especialmente,

los diálogos con Brasil, a partir del establecimiento de la Asociación Estratégica, en 2007, y con Argentina, con la que es segura la institucionalización del diálogo político de alto nivel, dada la pertenencia de estos países a Mercosur; ponen de manifiesto que la vía bilateral no sólo es la preferida por los países latinoamericanos, sino la que permite, lógicamente, una más efectiva concertación, ante la división y diferentes intereses existentes en ALC. A los anteriores hay que añadir el diálogo político iniciado con Cuba que, aunque ha servido de muy poco, como consecuencia del inmovilismo del régimen castrista en materia de avance hacia la democracia y en el respeto de los derechos humanos, ha reafirmado, de nuevo, la apuesta bilateral. Estos diálogos bilaterales suponen otro golpe a la estrategia regionalista, por cuanto que debilitan los diálogos birregional y subregionales.

- f) Los acuerdos de asociación tampoco presentan perspectivas optimistas desde el punto de vista del apoyo a la integración. Con la negociación estancada con Mercosur, incluso suponiendo que pueda desbloquearse con ocasión de la Cumbre ALCUE de Madrid, si éstas no terminan rápidamente, las posibilidades de que la misma pueda concluir con éxito son escasas, como consecuencia, tanto de los problemas internos de ese mecanismo de integración subregional que la eventual presencia de Venezuela puede agudizar, como de las dificultades que en sí mismos presentan los capítulos agrícola, de propiedad intelectual y de servicios. En el supuesto de que esa negociación no prosperara, por una razón o por otra, se podría abrir la puerta de par en par para el desarrollo de negociaciones comerciales bilaterales con Brasil e, incluso, otros países mercosureños, que ya lo han solicitado, lo que asestaría un golpe definitivo a la estrategia regionalista de la UE e indirectamente a Mercosur. Lo mismo puede suceder con la CAN si, como sucede hasta el presente, Bolivia permanece al margen del Acuerdo de Asociación multipartes con Colombia, Perú y, probablemente, Ecuador. En este posible escenario, que incluye a los dos principales mecanismos de integración subregionales latinoamericanos, dejaría de tener sentido el apoyo a la integración que teóricamente constituye uno de los ejes centrales de la actual estrategia de la UE respecto de América Latina. Sólo Centroamérica y el Cariforum permanecerían como referentes, en este caso marginales, de la misma.

En este contexto, la negociación con Mercosur se presenta con el test definitivo en cuanto a la validez de la estrategia de apoyo a la integración de la UE, pues es evidente que el éxito o fracaso de la misma constituye un hecho clave en cuanto a la definición de una nueva estrategia de la UE respecto de América Latina, pues si concluye positivamente se reforzará de nuevo la apuesta por el regionalismo, mientras que si por el contrario fracasa, se certificará probablemente el final de la misma, como objetivo prioritario de la UE en sus relaciones con la región.

- g) La cooperación, que aparecería como el único pilar en el que de momento la apuesta de la UE por la integración continuaría realmente viva, se enfrenta, sin embargo, a los problemas derivados de las demandas latinoamericanas de reforzamiento de la cooperación en términos bilaterales. Si a ello se une lo dicho respecto de la dinámica bilateral que progresivamente se va imponiendo en materia de diálogo político y de las negociaciones comerciales, la cooperación tendería, a medio plazo, a orientarse igualmente

por vías bilaterales, cerrándose definitivamente la etapa regionalista de la UE en América Latina.

- h) Ante esta situación contradictoria que vive la actual estrategia de la UE respecto de América Latina es urgente que se adopte una nueva estrategia, adecuada a las nuevas realidades, intereses y demandas latinoamericanas y europeas, que, como hemos visto, se han puesto de manifiesto.

5. La necesidad de una nueva estrategia con América Latina

La cuestión clave que se plantea de cara a la definición de una nueva estrategia, como hemos destacado en un trabajo anterior⁶, es la de si la UE debe mantener el objetivo de la integración como prioritario o, por el contrario, a la vista de la actual tendencia bilateralista, tiene que empezar a primar sin tapujos lo bilateral sobre lo regional.

La cuestión no es baladí, pues pone en juego toda la estrategia de la UE seguida hasta ahora respecto de América Latina y supondría, caso de contestarse abiertamente a favor de lo bilateral, no sólo un cambio radical de estrategia, sino también una negación por parte de la UE de lo que ha ido y es su propia estrategia de desarrollo político, económico y social y, consecuentemente, su propia razón de ser como actor internacional.

Si en los años noventa fue posible una estrategia común de la UE para América Latina, que simplemente estableciese diferencias en función de los niveles de desarrollo y del potencial de desarrollo económico de los distintos países latinoamericanos, a través de los acuerdos de cooperación de tercera y de cuarta generación, ahora, además de no existir una nueva estrategia adaptada a las nuevas realidades y retos, en ningún caso parece que pueda servir una estrategia común para toda la región.

Es verdad que en América Latina las desigualdades en materia de desarrollo económico y social y las desigualdades sociales están mucho más acentuadas que en la UE, que la marcada división y heterogeneidad política existente en estos momentos en la región se traduce en planteamientos contrapuestos, cuando no enfrentados, en materia de políticas de cohesión social y que el modelo europeo no es exportable sin más a una región con características muy diferentes, pero también lo es que la UE debe continuar promocionando los principios e instrumentos de un modelo de integración y de cohesión social y de tratamiento de las asimetrías que hasta el momento ha sido exitoso en el propio caso europeo, adoptando los ajustes que sean necesarios.

En este sentido, consideramos que el apoyo a la integración y el objetivo de la cohesión social deben continuar siendo objetivos prioritarios en las relaciones con la región, por más que el

6. Arenal, Celestino del: *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36/2009 (09-07-09), Madrid, Real Instituto Elcano.

heterogéneo escenario latinoamericano y el nuevo mapa de la integración no favorezcan nada la realización práctica de los mismos. Razones, como hemos apuntado, derivadas de la apuesta de la UE por el regionalismo y el interregionalismo, como instrumentos que favorecen el multilateralismo, la estabilidad política, el desarrollo económico y social y la búsqueda colectiva de bienes públicos globales, explican el carácter prioritario que deben continuar teniendo estos objetivos.

Sin embargo, también es evidente que hay que hacer compatible esos objetivos con el avance efectivo en las relaciones birregionales, pues las divisiones políticas y la nueva arquitectura de la integración en América Latina no pueden erigirse en obstáculos que impidan el progreso en las mismas. Esto supone que hay que hacer compatibles el apoyo a la integración, incentivando coherentemente e interrelacionadamente el diálogo político, la cooperación y las relaciones comerciales, en términos regional y subregional, en base al principio de cohesión social, cuando sea posible, con el desarrollo de unas más intensas relaciones bilaterales con determinados Estados, cuando las desigualdades, divisiones, heterogeneidades y dificultades existentes se transformen en obstáculos insalvables a la primera línea de actuación. Supone apoyar la integración no sólo a través de sus referentes institucionales (Mercosur, CAN, Centroamérica, UNASUR, CALC), en estos momentos en proceso de redefinición, sino también y muy especialmente “desde abajo”, tomando en consideración el apoyo a la interconectividad, a las infraestructuras, a las políticas regionales en materia de energía, al medio ambiente, a la cooperación Sur-Sur y a las redes de organizaciones sociales, que constituyen elementos claves para el avance del regionalismo.

Es la línea de trabajo que de momento parece estar siguiendo la UE en la región, como se puso de manifiesto con la decisión del Consejo de la UE, en enero de 2009, de abrir dos vías paralelas de negociación con la CAN y como se ha recalcado más recientemente en la Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, de 30 septiembre de 2009, que se hace ya expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración, muy especialmente de UNASUR, instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos. Sin embargo, esta Comunicación, como ya hemos destacado, aunque supone un avance respecto del pasado, todavía no asume con todas sus consecuencias la necesidad perfilar una nueva estrategia, adaptada a las nuevas realidades e intereses, ni termina de definir con claridad los que deben ser los ejes conductores de la misma.

En este sentido, por un lado, se debe tomar en consideración la nueva arquitectura de la integración, de carácter “post-liberal”, que, como hemos apuntado, se está dibujando en la región; por otro, este nuevo planteamiento debe inspirar abiertamente, y no con medias tintas, la definición de la estrategia, que con ello adquirirá en sí misma más consistencia y, finalmente, debe pasar a ser un objetivo que se haga presente de forma coherente y no aisladamente en el conjunto de las políticas que la UE tiene con América Latina.

En definitiva, hay que avanzar consistentemente en lo bilateral, a través, si es necesario, de “cooperaciones reforzadas” o de diferentes velocidades, con aquellos países latinoamericanos que así

lo quieran, en materia específicas, como, por ejemplo, comercio, concertación multilateral o bienes públicos globales, pero siempre teniendo presente, a medio y largo plazo, el marco regional y subregional, al menos mientras las iniciativas de integración continúen abiertas. La estrategia de cooperaciones reforzadas puede, además, actuar como un incentivo para impulsar las relaciones con países inicialmente más reacios a avanzar en las relaciones con la UE e, incluso, puede llegar a favorecer los procesos de integración subregional.

Es, por lo tanto, indispensable articular una nueva estrategia que, sobre la base de unos principios generales, que deben marcar las relaciones birregionales, tome en cuenta tanto las nuevas dinámicas de integración que se plantean y las marcadas heterogeneidades y divergencias de intereses existentes entre los países latinoamericanos, no sólo en términos de desarrollo económico y de cohesión social, sino también en términos ideológicos, políticos, económicos y sociales, como las divergencias crecientes que existen entre la propia UE y algunos países latinoamericanos. Este hecho, que implica hacer compatibles una estrategia regionalista con estrategias bilaterales, dificulta fuertemente el diseño de ese nuevo modelo adaptado a las nuevas realidades, capaz de relanzar las relaciones birregionales, y desincentiva los esfuerzos que es necesario realizar, en una UE que, además, como hemos visto, no tiene excesivo interés en América Latina.

En todo caso, en la búsqueda de este nuevo modelo de relación, España no sólo debe jugar con su propia política y diálogo iberoamericano, bilateral y regional, para tratar de superar los obstáculos que se derivan del escenario latinoamericano y facilitar la aproximación entre los diferentes planteamientos políticos, económicos y sociales, que caracterizan a los países latinoamericanos. Debe, igualmente, buscar el apoyo de aquellos países miembros de la UE, interesados también en relanzar las relaciones birregionales. Es por ello, que la Cumbre ALCUE de Madrid, de mayo de 2010, constituye una ocasión que no se debería desperdiciar para plantear la adopción de un mandato para la definición de esa nueva estrategia con América Latina.

II. UE-ALC como socios globales: mecanismos e instituciones para un nuevo modelo de asociación estratégica birregional



UE-ALC: socios necesarios para un nuevo modelo de gobernanza global

Francisco Aldecoa Luzarraga

Catedrático de Relaciones Internacionales. Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid

Introducción

En esta sesión nos hemos propuesto reflexionar sobre la necesidad de desarrollar una dimensión estratégica de la asociación Unión Europea-América Latina como única manera de alcanzar el objetivo común de abordar los problemas de la agenda global a través de la gobernanza mundial. A nuestro juicio, ésta es una de las cuestiones más relevantes que debe incluir la agenda de la Asociación como prioridad: el promover un modelo común de organización del mundo.

Para ello, y en el contexto actual de cambios del entorno internacional y de la propia Unión Europea, nos proponemos una reflexión dividida en dos partes. La primera de ellas va a tratar de responder a la pregunta de por qué la Unión Europea y América Latina y el Caribe se necesitan mutuamente y, por tanto, deber priorizar su asociación. La segunda, desde la perspectiva del cambio institucional interno de la propia Unión Europea producido por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, considerará por su parte las innovaciones que este nuevo marco constitucional contiene para el desarrollo de la Asociación y que pueden permitir que se priorice y alcance el objetivo primero.

I. Por qué se necesitan mutuamente la Unión Europea y América Latina: la gobernanza global, un objetivo común

1. **Poder normativo.** Hoy más que nunca, es el poder más importante en las relaciones internacionales, ya que fija las reglas del sistema, las reglas del juego conforme a las cuales van a jugar todos los actores internacional, y que determinan sus oportunidades y desventajas políticas, económicas y sociales en el futuro en el sistema internacional.
2. **2008-2010.** De la V a la VI Cumbre tenemos como novedad la explosión y extensión de la crisis financiera y económica global, que está teniendo una gran repercusión

en el reparto del poder mundial. Esa consecuencia puede verse en el paso, en algún sentido, de un multilateralismo hacia un bilateralismo. Barón subraya la importancia de la paradoja de que la mayor potencia comunista de la historia sea hoy la acreedora de la mayor potencia capitalista de la historia. Este hecho nos conduce a reflexionar sobre el posible papel del G-2 en la definición de un nuevo orden global.

3. **La gobernanza mundial y el G-20.** Sin embargo, esto no es sólo así. En noviembre de 2008, en Washington, se reunía a iniciativa europea el G-20 en su nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. El G-20 es una instancia multilateral que intenta incorporar a los países emergentes al poder normativo mundial. La voluntad europea al crearlo era sentar las bases de una nueva gobernanza mundial, que no sólo resolviera la crisis sino que cambie el modelo de gobernanza para que no vuelvan a producirse.
4. **El modelo de organización global.** El modelo que se propone es, en gran medida, el modelo europeo de equilibrio entre mercado, sociedad y Estado y de regulación, supervisión y control de las actividades económicas y, especialmente, financieras. Este modelo no es ajeno y no repugna a América Latina, en muchos casos es común como demuestra las manifestaciones de Lula da Silva antes de la última Cumbre del G-20 y entra en contradicción con el G-2.
5. **Diferencias entre el G-20 y el G-2.** En el G-20 sobresalen las posiciones del G-2, que tienen mucha relevancia y que han paralizado algunos de los avances respecto a la reforma. En la medida en que la crisis se ralentiza, las proposiciones innovadoras de reformas globales tienen menos apoyos. Sin embargo, hay una posición común implícita entre la UE y ALC que cada vez más se diferencian del G-2, ya que el G-2 es bilateralismo, con un modelo que prima lo económico y comercial respecto a la regulación internacional y la sociedad. La preocupación de China en América Latina y su incorporación al Banco Interamericano de Desarrollo no es porque tenga la misma concepción de desarrollo que tienen la UE y ALC, sino que es una estrategia para entrar en los mercados latinoamericanos y garantizarse el acceso a sus materias primas. Su preocupación son los intereses mutuos y no los globales, así podemos preguntarnos las repercusiones que puedan tener acuerdos monetarios bilaterales, como la revalorización del renminbi para el resto de los países de la economía internacional.
6. **La necesidad de que la UE y ALC se vean como socios globales.** Esto viene del hecho de que comparten un modelo, unos valores, una visión del mundo, aunque a veces los intereses económicos y comerciales nos separen. Entre el modelo y los valores hay que destacar fundamentalmente el ADN común de los Derechos Fundamentales y la erradicación de la pena de muerte, que no se comparte en el G-2. En el marco de los intereses divergentes, el desbloqueo por parte de esta Presidencia y de la Cumbre de

algunos de los escollos comerciales posibilita centrarnos en potenciar aquello que nos acerca. Igualmente, programas de cooperación al desarrollo innovadores como EUROsociAL, ayudan a acercar ambos modelos, reforzando el conocimiento mutuo y las buenas prácticas entre las dos orillas.

7. **UE y ALC, tradicionales aliados en la puesta en marcha de regímenes internacionales de gobernanza global.** Hasta el día de hoy las iniciativas europeas que han tenido éxito en materia de gobernanza y gestión de algunos asuntos de la agenda global ha sido consecuencia del apoyo y adhesión de los países latinoamericanos. Sin ellos, primero, no hubiera habido decisión en las Cumbres y, en otros casos, sin sus ratificaciones no se hubiera alcanzado el número necesario para hacer entrar en vigor los Convenios internacionales. Nos estamos refiriendo a multitud de iniciativas entre las que destacaríamos los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, los regímenes de protección medioambiental, entre los que destaca Kyoto o el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.
8. **Valores compartidos.** Existen confluencia de puntos de vista en cómo organizar el mundo y abordar los problemas de la Agenda Global porque entre europeos latinoamericanos se comparte un acervo común de principios y valores. Estos son la paz, la seguridad, la libertad, la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la prosperidad. A los que añadiríamos la igualdad y la solidaridad.
9. **Los elementos comunes de la visión del mundo UE-ALC.** Estos compartidos que diferencian de los otros son multilateralismo vs. unilateralismo; regulación vs. desregulación; gobernanza global vs. propuestas parciales; cohesión social vs. desigualdad como motor económico. La regulación se concreta más específicamente en preferencia por el establecimiento de instituciones internacionales y respeto del Derecho Internacional.
10. **Ámbitos de interés común.** Los ámbitos materiales de gobernanza global donde hay un sentir común que es preciso avanzar son el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; justicia universal y Tribunal Penal Internacional; jurisdicciones regionales eficaces en materia de protección de los derechos humanos; desbloqueo de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha; desarrollo y profundización de los Objetivos del Milenio como medio para la erradicación de la pobreza.
11. **El marco político común.** En consecuencia, europeos y latinoamericanos han de aprovechar su diálogo político constante y las instituciones comunes de que se han dotado, como las Cumbres UE-ALC, para discutir, consensuar y avanzar sobre propuestas concretas de regulación internacional en los temas de común acuerdo. De forma que, en un momento posterior, puedan por separado en el seno de las distintas conferencias e instituciones internacionales ejercer un impulso común que se traduzca en resultados eficaces para la promoción de este modelo común en la gobernanza global.

12. **Los temas de preocupación común de la agenda.** Esos temas de la agenda común son, entre otros, la reforma de las Naciones Unidas, reforzar la cooperación con el fin de abordar las consecuencias de la crisis económica internacional y evitar su repetición, las negociaciones sobre cambio climático, el nuevo Plan de Acción de 2010 para conseguir los Objetivos del Milenio en 2015, la promoción de la seguridad internacional y el imperio de la ley.
13. **Conclusión.** La UE para promover su agenda de gobernanza global necesita a los ALC, y estos también necesitan a la UE para ver reflejados sus intereses y valores en el nuevo mapa de la gobernanza global. Por ello hoy más que nunca es fundamental que las Cumbres y el diálogo político birregional se fije como objetivo prioritario definir ese modelo común para promover entre todos en los diferentes foros internacionales y así hacer que, efectivamente, este mundo sea más multilateral y no sufrir la dictadura del bilateralismo chino-estadounidense.

2. Qué aporta el Tratado de Lisboa a la asociación global

1. **Política de responsabilidad.** El Tratado formaliza y explicita a través del Preámbulo, de los artículos 2, 3 y 21 del Tratado de la Unión Europea y la Parte V del Tratado de Funcionamiento de la Unión esta política. Consiste en fundamentar la acción exterior de la Unión, no sólo en la defensa del interés común, sino en el ejercicio de una responsabilidad. Se trata de impulsar el modelo europeo de sociedad y su forma de gobernanza como referente para la transformación de la actual sociedad internacional.
Artículo 3 del TUE: “La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”.
“3.5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos [...], desarrollo del Derecho Internacional”.
Artículo 21.2 del TUE: “letra h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.
Esta enunciación se puede entender como una explicitación de la visión del mundo que es común a Europa y a América Latina: multilateralismo, regulación, objetivos, gobernanza. Es, además, el marco normativo o de valores del cual debe partir nuestra propuesta de relación como Unión Europea hacia América Latina. Como consecuencia lógica nos vemos enfrentados a encontrar marcos de relación más inclusivos, más participativos y que todos los socios sientan como propios y puedan utilizar para plasmar sus inquietudes y necesidades.
2. **Presidencia estable, Ministra de Asuntos Exteriores y Servicio Europeo de Acción Exterior.** Esta tríada refleja las innovaciones institucionales en materia de política exterior; aportando una cierta unidad, coherencia, visibilidad y eficacia. A la Presidencia

estable del Consejo Europeo le corresponde la máxima representación exterior; la Presidencia de los Consejos Europeos, formales e informales, la fijación de su orden del día, su coordinación con las otras instituciones y dar continuidad a las acciones. Asimismo es de su competencia la presidencia de las Cumbres, que hasta ahora le correspondía al Presidente de turno.

La *Ministra*, cuya denominación exacta es Alta Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, tendrá la novedad de tener la iniciativa en la programación del conjunto de la política exterior; es decir, será su “mente única”. Al mismo tiempo, dirigirá el Servicio Europeo de Acción Exterior; teniendo en sus manos el conjunto de la administración exterior de la UE. La Ministra sustituye a la Comisaria de Relaciones Exteriores —en la anterior Comisión Benita Ferrero—, al Alto Representante del Consejo para la PESC —Javier Solana— y al Ministro de Asuntos Exteriores del Estado que ejerce la Presidencia de turno, que sería en la actualidad Miguel Ángel Moratinos, en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), tal y como establece el artículo 27.3 del TUE, “trabjará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estaré compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”.

La puesta en marcha de este SEAE dependerá de una decisión del Consejo, adoptada por unanimidad a propuesta de la Alta Representante, oído el Parlamento Europeo (bien entendido que “escuchado”, ya que tiene plenos poderes presupuestarios y tiene que habilitar la partida correspondiente para su funcionamiento ese mismo año) y aprobación de la Comisión.

En ese sentido, es importante resaltar las directrices del Consejo Europeo de octubre de 2009, los tres Informes del Parlamento Europeo (el último todavía en debate) y el borrador de propuesta de la Alta Representante de 25 de marzo a efectos de negociación entre las instituciones, entre otros varios documentos.

De ellos se desprende como algo ya aceptado algunos rasgos fundamentales de este SEAE. Entre ellos, es preciso destacar que se ha superado la idea de que los diplomáticos nacionales estarán “en comisión de servicios” para considerarlos “agentes temporales” de las instituciones europeas, aunque habrá que pensar excepciones. Lo fundamental de este avance es que los nacionales no representan a su país en el SEAE, sino a la UE como institución. Hay otros consensos amplios sobre organización interna, vertebración de la representación exterior (las Delegación de la Unión), reparto de trabajo con la Comisión, que se ocupará de la ejecución de la política definida desde el SEAE, etc.

El tema fundamental es la cuestión del reparto de competencias, fundamentalmente entre el SEAE y la Comisión. Está asumido que su función fundamental es definir las orientaciones estratégicas de la política exterior europea, es decir, tomará la vertiente PESC del Consejo y la Relaciones Exteriores de la Comisión. Pero se discute hasta dónde el SEAE puede ejecutar el conjunto de las competencias europeas en política exterior; comercio, ampliación, cooperación para el desarrollo, gestión de crisis, seguridad y defensa, etc.

Por otra parte, hay que recordar que, desde la entrada en vigor del Tratado, el 1 de diciembre de 2009, las Delegaciones de la Comisión se han transformado en Delegaciones de la UE y tienen todas las características de las embajadas tradicionales. Las embajadas se integrarán en el SEAE. Ahora se está discutiendo sobre algunos aspectos concretos relativos a sus funciones (hasta donde las consulares), si participarán miembros de otras instituciones (responsables de desarrollo u otros técnicos de la Comisión), y sobre todo, la competencia y el procedimiento para el nombramiento de los Jefes de Delegación y a las instituciones antes las cuales éstos habrían de rendir cuentas.

¿Cómo afectan estas innovaciones a la articulación de una estrategia común entre los socios europeos y latinoamericanos? No es fácil dar una contestación a esta pregunta, teniendo en cuenta el alcance señalado de dichas innovaciones y que todavía falta por verlas funcionando en la práctica.

En todo caso, cabe plantear algunas preguntas y reflexiones provisionales. ¿Toda esta maquinaria de política exterior, que ya no depende de los impulsos de la Presidencia rotatoria, va a hacer que se difumine la posibilidad de que los Estados miembros incluyan sus preferencias regionales en la política exterior europea? Dicho de otra manera: con las innovaciones, ¿España va a perder la posibilidad de impulsar a América Latina como un socio preferente de relación? Posiblemente esto pueda resultar así, por eso es tan importante conseguir los resultados más ambiciosos de esta Cumbre y preparar una agenda común y establecer unos mecanismos de seguimiento que planteen una relación fuerte de partida.

En la medida en que hay “mente única” y brazo (o brazos) únicos, las disfunciones entre PESC y Relaciones Exteriores (coherencia interna) se supone que van a disminuir; lo cual nos hace suponer que se agilizará y disminuirá la contradicción entre intereses económicos y valores políticos. Si la visión del mundo y los valores nos acercaban en la visión externa común de la UE y América Latina, los intereses comerciales nos alejaban. El SEAE va a mejorar la visibilidad y eficacia, es decir, será más fácil entenderse y facilitar esta estrategia.

3. **Política de vecindad.** Se refiere a la que ya viene funcionando desde el 2003 y que se constitucionaliza en el Tratado, estableciendo la posibilidad de establecer un vínculo de asociación —y de cuasi pertenencia— para los Estados vecinos. Esta política se ha venido desarrollando hacia los Estados del Este de Europa, del Cáucaso Sur y del Norte del Mediterráneo y encuentra su formulación más política en la Unión por el Mediterráneo y la Asociación Oriental. La idea de la asociación final es que los vecinos participen en todas las políticas de la Unión, salvo en las instituciones y tiene como consecuencia política fundamental que se diluye la diferencia entre Estado miembro y no miembro.

Entendemos que el marco de vecindad podría plantearse como modelo de relación estrecha con América Latina. Esta Cumbre es la última oportunidad de la Presidencia española para establecer una política de vecindad de hecho, entendida en la idea de que otros países muy cercanos en modelo y valores sean casi miembros. Pueden

considerarse instrumentos equivalentes a la política de vecindad, en la idea de que sea el siguiente “círculo concéntrico”, el de los socios estratégicos.

Esto se fundamenta en los valores compartidos que es el núcleo y motor de la estrategia de vecindad. Teniendo en cuenta que el objetivo de la Política Europea de Vecindad es, a través de proyectos concretos, acercar a los vecinos a los valores comunes y, considerando que, a más acercamiento más proyectos y más concesiones en la relación bilateral, con América Latina que en buena medida ya se comparten los valores, corresponde desarrollar una política de mucho mayor alcance.

Si el éxito de la política de ampliación y vecindad ha hecho que se califique a la UE como una potencia regional exitosa, el desafío de trasladar estos marcos de relación a otros escenarios podría conducirse a que se plantee el horizonte de ser una potencia de alcance mundial.

4. **Otros.** El Tratado de Lisboa aporta muchísimos temas más que pueden afectar a las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. A título de ejemplo podemos citar la profundización de la Política Común de Seguridad y Defensa en su dimensión de gestión de crisis, que no es ajena a los latinoamericanos, ya que Estados latinoamericanos han participado en Operaciones Petersberg de la UE. En un momento en que América Latina necesita redefinir el estatuto de los militares este experimento es un referente a tener en cuenta.

Por otro lado, la comunitarización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la desaparición de las fronteras en Europa de una forma más radical, demostrando que los países europeos que han tenido los enfrentamientos más graves hace poco más de medio siglo han sabido resolverlos. En América Latina éste es un tema pendiente, que no se puede ni enunciar.

Por último, es muy importante el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo, y que además los está utilizando. En este sentido hay que recordar que las Resoluciones de éste (podemos citar los Informes Salafranca sobre el Espacio Eurolatinoamericano) han sido la vanguardia de la ambición de la política hacia América Latina, superando la Asociación y llegando a la construcción de un espacio común.

El Tratado de Lisboa y las relaciones UE-ALC

Laurence Burgorgue-Larsen

Catedrática de Derecho público

Directora del Centre de Recherche sur l'Union Européenne.

Escuela de Derecho de la Sorbona (Universidad París I-Panthéon Sorbonne)

Al tener que presentar las conexiones entre el Tratado de Lisboa y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC), se puede preguntar si el Tratado de Lisboa influye sobre la cooperación al desarrollo y, más peculiarmente, sobre la cooperación con los países latinoamericanos y del Caribe. Con este enfoque, se puede ver si las instituciones de la cooperación (I), los objetivos de la cooperación (II) y los instrumentos de la cooperación (III) con ALC han sufrido cambios y, en caso de respuesta afirmativa, analizar los elementos positivos o al contrario regresivos de estos cambios.

I. Las instituciones de la cooperación

En lo que concierne las instituciones de la cooperación al desarrollo, podemos afirmar que el Tratado de Lisboa pone en marcha cambios estratégicos en la materia.

Uno sabe que la cooperación al desarrollo hace parte de lo que llamamos la “acción exterior” de la Unión Europea que se divide entre las relaciones económicas y la cooperación en materia de seguridad y defensa, poniendo a parte lo de la “palabra diplomática” que, en realidad, es importante en estos dos campos materiales de la acción exterior:

- Desde la perspectiva de la política en materia de seguridad y de defensa, los cambios son bastante importantes. La política extranjera y de seguridad común (PESC), integrada en el Tratado sobre la Unión Europea, sigue esencialmente intergubernamental —la decisión siguiendo con el principio de la unanimidad (artículo 31.1 TUE)— pero, por su lado, una parte de la PESC —i.e., la política de seguridad y de defensa común (PSDC)— contiene potencialidades muy interesantes de integración merced a nuevos órganos e instrumentos bastante prometedores: de la Agencia Europea de Defensa (artículo 42.3) hasta la alianza de asistencia mutua (artículo 41.7 TUE), la cooperación estructurada permanente (artículo 41.6 TUE) y la nueva cláusula de solidaridad (artículo 222 TFUE).
- En lo que concierne a la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y la política comercial, del antiguo primer pilar, se integra enteramente en el llamado Tratado sobre

el Funcionamiento de la Unión Europea y siguen conectadas con la integración propiamente dicha por oposición al método intergubernamental.

Por ende, para los asuntos propiamente “comunitarios” o mejor dicho “integrados” —ya que la Comunidad como tal ha desaparecido con Lisboa— como son la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y la política comercial común, la actuación sigue estando en manos de la Comisión Europea. Sin embargo, se tiene que poner de relieve aquí las diferencias en lo que concierne a la “naturaleza” de las competencias en juego. La política comercial común sigue siendo competencia exclusiva de la Unión (artículo 3.1.2 TFUE), mientras tanto la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria por su parte son materias de competencia compartida, pero una competencia compartida “especial” mencionada como tal en el punto 4 del artículo 4 del TFUE: “En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”. Esto se refleja —en materia de cooperación para el desarrollo— en el artículo 210 TFUE: “Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda”. Si añadimos a estos diversos elementos, el hecho de que en materia de cooperación al desarrollo, el artículo 211 TFUE afirma que: “En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones competentes...”, el tema de las competencias aparece (una vez más) como esencial.

- Dicho esto, no se puede parar aquí evidentemente al hablar de las instituciones de la cooperación (particularmente entre la UE y ALC). El gran hito del Tratado de Lisboa en materia exterior ha sido el de asegurar la coherencia entre las dos dimensiones de la acción exterior (seguridad y defensa por un lado y política comercial común, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria por el otro lado). En efecto, sumamente conocido era el problema de la división de los ámbitos de acción exterior entre las políticas externas correspondientes a la Comunidad por un lado y al “segundo pilar” (PESC) por el otro: esta división se percibía más y más como un obstáculo a las relaciones de la Unión con terceros Estados como terceras organizaciones. Para colmar esta laguna estructural e institucional, el Tratado de Lisboa ha inaugurado —a raíz de del llamado Tratado Constitucional— la consagración del Alto Representante de la UE para los asuntos exteriores y la política de seguridad: preside el Consejo de Asuntos Exteriores (para cinco años) (artículo 18.3 TUE) y al mismo tiempo es uno de los Vicepresidentes de la Comisión con el fin de asegurar la famosa coherencia de estas dos vertientes de la acción exterior (artículo 18.4 TUE). Esta doble función explica que se ha hablado y se sigue hablando de la técnica o de la figura del “doble sombrero” (*double hat*).

¿Esta nueva figura —que constituye una de las innovaciones más relevante del Tratado de Lisboa— va a ser positiva para la cooperación al desarrollo? ¿Todas sus funciones

podrán ser llevadas sin solapamientos y competencia con las demás instituciones y presidentes de ellas? Estas funciones son muy variadas e importantes (véase de manera combinada los artículos 18, 26 y 27 del TUE).

- a) Tiene la proposición en el ámbito PESC.
- b) Tiene la iniciativa con la Comisión en los ámbitos comunitarios (i.e. integrados) (artículos 18.4; 22.2 TUE).
- c) Tiene la ejecución de la PESC con los Estados.
- d) Tiene la ejecución de las relaciones exteriores.
- e) Tiene la representación de la Unión en la PESC y en los asuntos exteriores.
- f) Tiene la dirección del diálogo político con los terceros en nombre de la UE y la representación de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales (artículo 27.2 TUE).

De estas variadas funciones, la segunda (b) como la última (f) tendrán consecuencias importantes en el liderazgo como en la ejecución de la cooperación al desarrollo y en lo que concierne las relaciones con América Latina y el Caribe.

En lo que concierne la iniciativa del Alto Representante con la Comisión, ¿habrá coherencia interna entre el Alto Representante (C. Ashton) y el Presidente de la Comisión (J. M. Barroso) al momento de determinar juntos las iniciativas en materia de cooperación al desarrollo? ¿Tendrán la misma visión en cuanto a las prioridades en materia de cooperación al desarrollo con el continente latinoamericano?

Si se toma en cuenta la nueva otra figura sumamente importante consagrada por el Tratado de Lisboa, el Presidente permanente del Consejo Europeo (H. Von Rompuy), las cosas van complicándose. En efecto, el importantísimo artículo 22.1 TUE afirma: "Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros".

Uno se da cuenta de inmediato que es al nivel de la Presidencia del Consejo Europeo que todos los aspectos de las "relaciones de la Unión con un país o una región" estarán impulsados. Para decirlo de otra manera, son los Jefes de Estado y de Gobierno —debajo del incentivo del Presidente del Consejo Europeo— que los ejes claves de las relaciones bilaterales y/o regionales serán definidos e iniciados, entre ellos, se imagina que la cooperación al desarrollo podrá perfectamente estar integrada (a pesar de la responsabilidad de la Comisión en la materia). En el porvenir, todo dependerá de las prioridades (cuyas están siempre definidas por la coyuntura) que la Unión determinará. En estas condiciones y dado la coyuntura tanto interna a la Unión (la crisis griega; las relaciones complejas con Georgia y Rusia, etc.) como externa a

ella (crisis económica mundial, amenaza terrorista, operaciones de mantenimiento de la paz, etc.), no es evidente que las relaciones con América Latina y el Caribe se consideren como “intereses y objetivos estratégicos de la Unión”.

El ejercicio por España de la primera Presidencia rotativa consecutiva a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha demostrado, en pos de esto, la competencia (real y no virtual) entre el país que preside el Consejo de la Unión y las prioridades que ha puesto de manifiesto (dentro de las cuales las relaciones con ALC aparecen de manera tradicional, estratégicas y fundamentales para España) y las demás instituciones (Presidente de la Comisión, Alto Representante y Presidente del Consejo Europeo). Todo esto demuestra que la nueva arquitectura institucional —cuyo funcionamiento va a depender de las propias personalidades que las encarnan y de su capacidad a “marcar su terreno”— no va forzosamente a clarificar la cuestión institucional.

En términos de representación de la Unión en materia exterior, las cosas pueden también aparecer bastante frágiles, ya que los “terrenos de actuación” entre las múltiples instituciones no serán fáciles de deslindar con una precisión perfecta en la práctica.

El artículo 27.2 TUE afirma que “el Alto representante representará la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”.

El artículo 17.1 TUE afirma que “...Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, [La Comisión] asumirá la representación exterior de la Unión”.

Por su lado, el artículo 15 *in fine* TUE afirma que “el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”.

Una interrogación pendiente es la de saber si el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) estará encargado —en pos de la acción exterior en materia de PESC y PSDC— de los aspectos relativos a la cooperación para desarrollo y la ayuda humanitaria. Hay una paradoja que surge a la lectura del Tratado de Lisboa al respecto.

Por un lado, el Alto Representante tiene que asegurar la coherencia entre las dos vertientes de la acción exterior; por otro lado, se hace referencia a este nuevo servicio (realmente revolucionario en sí mismo) en una parte que concierne de manera exclusiva la PESC en el TUE (Título V Disposiciones Generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común - Capítulo 2. Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común, artículo 27.3 TUE).

2. Los objetivos de la cooperación

En la materia, se puede considerar las cosas de manera mucho más positiva. Hay que poner de relieve el importante artículo 21 del TUE que identifica ocho campos de la acción exterior de la Unión y entre otros el cuarto es sumamente importante:

“La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- d) Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económicos, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”.

Este objetivo clave de la acción exterior de la Unión se encuentra también, de manera lógica, “desarrollado” en el campo de la cooperación para el desarrollo: “El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza.” (artículo 208.I *in fine* TFUE). Sabemos que se trata también de un eje clave de la nueva estrategia de programación 2007-2013. En efecto, tiene como marco la nueva declaración conjunta del Consejo/Comisión Europea/Parlamento Europeo adoptada en diciembre de 2005, el famoso “Consenso Europeo” cuyos ejes es la reducción de la pobreza en el marco del desarrollo duradero y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Aquí, podemos observar la osmosis con uno de los puntos clave de la cooperación con AL. La comunicación de la Comisión del 30 de septiembre de 2009 pone de relieve este elemento. Si la comunicación recuerda que este objetivo se aplica a los países latinoamericanos como a los países en vías de desarrollo, añade de inmediato que este objetivo político debería adaptarse a la región, pues también incluye algunos países emergentes y países de renta media-alta.

Eso quiere decir que para América Latina habrá que diversificar tanto los objetivos como los instrumentos de la cooperación. El problema “pobreza” no puede ser para el diálogo regional el único eje, ya que existen muchos países sumamente diversos con niveles de desarrollo más o menos elevados. Así que habrá que determinar puntos o intereses comunes que van más allá del único problema genérico de la pobreza (cambio climático, energía renovable y enseñanza superior, por ejemplo).

3. Los instrumentos de la cooperación

Aquí las cosas ponen de relieve una consolidación de la práctica.

El artículo 209.I del TFUE es interesante, ya que fortalece los modos de actuación de la Unión: “El Parlamento y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programas que tengan un

enfoque temático". Nos damos cuenta que después de mencionar a los programas plurianuales de cooperación menciona —y eso es nuevo— los programas temáticos. Sabemos que se multiplicaron de manera muy intensa los últimos años y que son importantes en la cooperación con ALC.

Lo que es necesario subrayar aquí también y por terminar es la desaparición de la referencia que se hacía en el antiguo artículo 179 TCE (punto 3) a los países ACP. Aparentemente, existe una voluntad fuerte de poner fin a un financiamiento separado en la materia. Lo que de manera indirecta puede ser interesante para los países latinoamericanos, ya que la especificidad de los países ACP (sobre todo africanos) desaparece y se convierte en una zona como los demás, sin privilegios exorbitantes del derecho común.

* * *

Si tuviera que sintetizar mis palabras, diría que el Tratado de Lisboa confirma lo existente —en cuanto a los objetivos y a los instrumentos— dándolo en lo que concierne ciertos elementos una base jurídica explícita, o sea, positiva para el desarrollo de los diversos ejes de cooperación entre la Unión y el ALC.

En cuanto al aspecto institucional, las novedades de Lisboa pueden convertirse en una “pesadilla” institucional si cierto grado de responsabilidad no existe. Las reiteradas referencias a la exigencia de la “coherencia” (entre otras, el artículo 21.3 *in fine*) demuestran que las posibilidades de “incoherencias” están muy presentes. Todo dependerá, en definitiva, de la cooperación leal entre las diferentes instituciones y de su voluntad a hacer prevalecer, *in fine*, el interés común, o sea el de la Unión. Uno percibe perfectamente que nos encontramos ante un riesgo de división o de incoherencia interna propia de la Unión y que eso no facilitará las relaciones con ALC, sobre todo cuando se recuerda que la Unión no tiene “interlocutor único” al cooperar con ALC.

Las relaciones europeo-latinoamericanas entre las Cumbres UE-ALC

La necesidad de una geometría variable

Alberto Van Klaveren

*Catedrático, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
Ex embajador de Chile ante la Unión Europea*

La Cumbre entre América Latina y el Caribe (ALC), por una parte, y la Unión Europea (UE), por la otra, a celebrarse en Madrid, constituye la sexta de una serie que se inició en Río de Janeiro en 1999. Pese a la dificultad de reunir alternativamente a ambos lados del ancho Atlántico a Jefes de Estado y de Gobierno de 60 países más la UE, estas reuniones se han celebrado con una periodicidad muy razonable y su continuidad no se ve amenazada. Aunque los intereses compartidos entre ambas regiones, que sin duda existen, no sean tan prioritarios ni tan urgentes, estas Cumbres birregionales se han incorporado en las agendas internacionales de sus participantes.

Por cierto, se han manifestado críticas a la celebración de las Cumbres. Más de algún protagonista ha hablado de una cierta “cumbritis”, pero está claro que esas críticas, compartidas más discretamente por muchos otros protagonistas, se refieren en general a la seguidilla de reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno en una serie creciente de reuniones periódicas en las más distintas formaciones —bilaterales, subregionales, regionales, etc.— y no específicamente a las Cumbres europeo-latinoamericanas. La V Cumbre ALCUE, que tuvo lugar en Lima, no recibió críticas relevantes e incluso no se vio afectada por las tensiones y discusiones que han caracterizado a otros foros comparables.

Si en sus aspectos formales estas Cumbres reciben una evaluación positiva, no se puede decir lo mismo de su sustancia. Las Cumbres se celebran periódicamente y sus protagonistas no entran en conflictos mayores, pero el objetivo proclamado en la I Cumbre de Río de Janeiro en 1999, lograr una “asociación estratégica birregional”, no parece mucho más cercano ahora que en esa época. Lo que sí ha sucedido en estos años es que países individuales y grupos de países latinoamericanos y del Caribe han logrado fortalecer o consolidar sus relaciones con la UE. El acuerdo de asociación entre Chile y la Unión Europea fue negociado con miras a su firma en la II Cumbre ALCUE, que tuvo lugar en Madrid. Las difíciles pero cruciales negociaciones de Mercosur con la Unión Europea se iniciaron en la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 y muy probablemente se relanzarán en la Cumbre de Madrid de 2010. En la Cumbre de Viena de 2006 se abrieron las negociaciones de la UE con la

Comunidad Andina y con América Central. En un contexto similar se han establecido asociaciones estratégicas con Brasil y México y se han profundizado las relaciones con los países del Caribe.

Así, las Cumbres han ofrecido el marco político, quizás indispensable, para impulsar relaciones necesariamente diferenciadas entre países y grupos de países ALC con la UE. Un diseño lejano de las aspiraciones iniciales, sobre todo europeas, de desarrollar relaciones entre procesos de integración, pero igualmente útil y relevante para renovar y fortalecer las relaciones entre socios ubicados a ambos lados del Atlántico. Después de todo, nunca fue muy realista esperar que las relaciones entre conjuntos tan grandes y diversos de países pudieran reducirse a un marco único birregional.

Además de ofrecer un foro valioso de encuentro político al más alto nivel, las Cumbres invariablemente culminan con extensas declaraciones solemnes, en varios casos acompañadas de programas de acción. La evaluación en este ámbito es menos favorable. Aunque el plano declarativo tiene su valor en las relaciones internacionales, hay que conceder que las Cumbres se han vuelto repetitivas y se han mantenido en un plano muy genérico, precisamente por la diversidad de sus integrantes y la dificultad para llegar a consensos más trascendentes.

Tampoco la opción de centrar estas reuniones en temas específicos ha sido más fructífera. Resulta difícil afirmar que estas reuniones han marcado diferencias importantes en ámbitos como la cohesión social, el multilateralismo, la democracia y los derechos humanos, el combate al terrorismo, la lucha contra el narcotráfico u otros temas que han recibido atención preferente en ellas. Ni la opción de Cumbres casi monográficas ni la de agendas múltiples ha logrado aumentar la eficacia de estas reuniones. Los programas birregionales anunciados por la UE en las sucesivas Cumbres han sido bastante modestos. Llama también la atención que en áreas de gran interés mutuo, como las energías renovables y la propia cohesión social, sujeta a interminables debates terminológicos, sobre todo por parte del grupo ALC, los avances de la cooperación birregional son muy modestos. Nuevamente, este diagnóstico apunta a la necesidad de reenfocar las relaciones birregional hacia una mayor diversidad y diferenciación, que permita a países o grupos de países con intereses coincidentes avanzar mucho más, sin estar condicionados a esquemas demasiado amplios que requieren consensos difíciles de alcanzar.

La necesidad de un menú a la carta se hace tanto más evidente cuando se comprueba que las bases tradicionales de las relaciones interregionales también se han relativizado. Aunque se siga afirmando que ambas regiones comparten los valores de la democracia y de los derechos humanos, para nadie es un misterio que un grupo de países latinoamericanos define estos valores de una manera bastante distinta a las de sus socios europeos o del resto de la misma región. Por cierto, ambas regiones disponen de los sistemas regionales más avanzados de protección de los derechos humanos en el mundo y tienen buenas razones para estar orgullosos de ello, pero también es claro que algunos países latinoamericanos

cuestionan crecientemente la vigencia del sistema que contribuyeron a crear. Si se analizan las votaciones en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, se observan diferencias importantes entre los países de la UE y un grupo bastante grande de países latinoamericanos, entre los que se cuentan, por razones de política exterior, democracias muy sólidas de la región.

En el ámbito de las relaciones económicas, la UE sigue siendo muy relevante para América Latina y el Caribe, pero su peso en el comercio exterior de la región tiende a disminuir. La competencia no viene tan sólo de Estados Unidos, como era tradicional, sino sobre todo de Asia y, en especial, de China. Y si Europa sigue siendo un socio fundamental como fuente de inversiones en los países ALC, algunos de estos últimos han adoptado posiciones críticas frente a la inversión extranjera, anunciando incluso la derogación de los instrumentos legales bilaterales adoptados para promoverla y protegerla.

La UE conserva su sólido sitio en la cooperación al desarrollo que reciben los países ALC. Sin embargo, la creciente diferenciación de las economías latinoamericanas, las preferencias de algunos gobiernos regionales por otros socios muy distantes de la UE y la existencia de un numeroso grupo de países de renta media y de algunos de renta media alta, requieren de tratamiento diferenciado, incluso dentro de los propios esquemas de integración subregional que tradicionalmente se han vinculado con la UE. Es cierto que las instituciones comunitarias europeas se han ido adaptando a estos cambios, pero el desafío de una oferta aún más diferenciada y la posibilidad de desarrollar esquemas de cooperación trilateral —la UE y países latinoamericanos actuando conjuntamente en los países de menor desarrollo relativo de la región— requiere de esquemas más flexibles y de una mayor comprensión y apertura por parte de las instituciones y países miembros de la UE.

Las identidades comunes entre ambas regiones, derivadas de densas redes de relaciones políticas, sociales, culturales y económicas construidas a lo largo de siglos, sin duda permanecen, pero deben competir con otras prioridades globales, tanto para la UE como para ALC. Ambas regiones miran en direcciones múltiples y globales y sus intereses compartidos no siempre están entre sus respectivas mayores prioridades internacionales.

Paradójicamente, el hecho de que no existan conflictos agudos y relevantes entre las dos regiones y que tampoco surjan entre ellas amenazas importantes para su seguridad, disminuye las urgencias en las relaciones mutuas. Ninguna situación en América Latina es remotamente comparable a las que representan Afganistán, Irak, Medio Oriente, Irán o Corea del Norte para los europeos. América Latina respeta, hasta ahora escrupulosamente, los regímenes de proscripción de las armas de destrucción masiva. Es cierto que el narcotráfico tiene también forma parte activa del cuadro birregional, donde América Latina se ha transformado en una proveedora importante de drogas para una creciente demanda europea, pero la cooperación en este ámbito ha ido mejorando y el fenómeno parece más controlable que en el caso del flujo entre Asia y Europa. Y si bien las migraciones latinoamericanas a Europa han aumentado, nadie podría afirmar que representan un problema serio para la UE. Más bien lo contrario, ya que la mayor

afinidad cultural entre ambas regiones facilita la integración de esa migración, siempre que se aceptara hacer un esfuerzo mayor en ese sentido. América Latina es la región del mundo más pacífica y que menos ha sufrido el impacto del terrorismo internacional. Irónicamente, la ausencia de amenazas serias entre las dos regiones tiende a disminuir la atención mutua.

Dentro de este contexto de afinidades relevantes pero atención declinante ¿cómo fortalecer y asegurar la continuidad de las relaciones entre ambas regiones? Por cierto, no hay un mecanismo único para lograrlo. Las Cumbres periódicas siguen siendo necesarias, pero no bastan. Hacen falta programas de trabajo más concretos, abiertos a todos los países que quieran participar, pero inspirados en las prácticas de geometría variable o distintas velocidades que han sido tan útiles e importantes en la construcción europea. Los temas posibles deberían ir desde la innovación y desarrollo hasta los derechos humanos, desde el combate al narcotráfico hasta la educación superior; desde la cohesión social hasta las fuerzas de paz. Todos, sobre la base de una participación voluntaria y evitando que los países reticentes condicionen el avance de la cooperación en estos ámbitos. También se debería potenciar el desarrollo de los diálogos y otros intercambios sobre políticas públicas —los *policy dialogues*— en que ya hay algunas experiencias interesantes en el ámbito birregional. Asimismo, se debería hacer un esfuerzo mayor en el tratamiento de temas relativamente nuevos como el cambio climático o las energías renovables. Más allá de los temas que se elijan, lo importante es que el gran marco birregional, que puede y debe permanecer, permita a través de una práctica de geometría variable que grupos de países con intereses y condiciones objetivas similares puedan avanzar más en la cooperación interregional.

Desde el punto de vista institucional, resultará muy difícil superar el esquema actual de las presidencias o secretarías pro t  mpore de los grupos regionales. La posibilidad de una Secretaría Permanente no parece viable. Por otra parte, la idea de otorgar algunas funciones en el ámbito birregional a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) puede resultar atractiva para algunos sectores académicos, pero difícilmente será aceptable para los 25 países de la UE que no participan en ella. Además, los ámbitos iberoamericanos y euro-latinoamericanos tienen encuadres institucionales y temáticos muy diferentes y así se entiende no sólo en Europa, sino también en América Latina.

El proyecto para establecer una Fundación UE-ALC, contemplado en la Declaración de Lima, adoptada por la V Cumbre birregional, no apunta a establecer una suerte de secretariado de las Cumbres, sino a establecer un foro o instancia de reflexión que sirva como impulso para las relaciones entre ambas regiones. Cualquier proyecto en ese sentido tiene como referente el antiguo Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), que funcionó con gran apoyo y éxito inicial en Madrid, pero que tuvo que cerrar sus puertas después de tres lustros. A la luz de esa y otras experiencias, es importante que puedan darse tres condiciones para la existencia de la nueva Fundación. Primero, contar con un fondo inicial que asegure una cierta continuidad en el tiempo, aportado tanto por la UE como por América Latina y el Caribe, no necesariamente en partes iguales. Segundo, garantizar su autonomía, tanto respecto de los gobiernos de la región como de las instituciones comunitarias. Tercero, desarrollar un programa

de acción centrado específicamente en las relaciones birregionales, en una perspectiva innovadora y original, que no replique el trabajo de otras instituciones.

En conclusión, las relaciones europeo-latinoamericanas no están en una crisis terminal. La *affectio societatis* todavía existe, pero se ha debilitado y se inserta ahora en un contexto global, cada vez más importante para ambas regiones. Ese nuevo contexto requiere de la renovación del marco general en que se desenvuelven esas relaciones. También necesita de miradas mucho más diferenciadas y específicas, que apunten a áreas concretas de cooperación y de acción conjunta, diseñadas para los países que quieran avanzar más y sin la amenaza de vetos derivados de la exigencia de la regla del consenso entre todos. En lugar de una asociación estratégica birregional, habrá que buscar asociaciones estratégicas en torno a temas, que incluyan un número menor, más operativo y más convencido de actores de ambas regiones. Y se debe hacer un esfuerzo para aumentar la densidad de los vínculos birregionales, complementando los encuentros formales periódicos con la generación o fortalecimiento de redes flexibles birregionales en los ámbitos que resulten de mayor interés para los países participantes.

Diálogo global estructurado UE-ALC sobre migraciones

Erika Ruiz Sandoval¹

***Profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales
del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México***

*However beautiful the strategy,
you should occasionally look at the results.*

Winston Churchill

El momento en el que se escribe este texto no puede ser más propicio para echar un vistazo a lo que ha sido la última década de historia compartida entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), y tratar de imaginar cómo será esta relación en el futuro cercano a partir de los vínculos formalmente establecidos mediante acuerdos e instituciones. Esto es porque, en más de un sentido, 2010 marcará un antes y un después para ambos actores y también para su relación.

En 2010 se conmemora el décimo aniversario del establecimiento de la asociación estratégica birregional. El ejercicio América Latina y Caribe–Unión Europea (ALCUE), como se le conoce en la jerga comunitaria, pretende mantener un diálogo al más alto nivel entre las que, para efectos prácticos, se consideran dos regiones homogéneas, y de ahí lo de birregional. Por un lado, se asume que América Latina y el Caribe conforman una región única que habla con una sola voz —un supuesto de política ficción en estado puro— y, por otro, está una UE de 27 miembros, la cual, si bien es el proceso de integración más avanzado del mundo, no siempre consigue hablar con una sola voz sobre temas internacionales. Al final, las Cumbres ALCUE son reuniones de 60 representantes de Estados disímboles, con agendas e intereses diversos que, aunque se celebran sin falta cada dos años, producen pocos resultados concretos, más allá de las declaraciones obligadas basadas en valores supuestamente compartidos.

I. Miembro del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y prepara la tesis en Relaciones Internacionales e Integración Europea para el programa doctoral del IUEE. <erika.ruiz@cide.edu>.

El décimo aniversario del mecanismo ALCUE llega también en la que será la última Presidencia en el formato prevaleciente hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, y coincide con que está a cargo de España, país para el que los vínculos con América Latina y el Caribe son muy importantes y el que ha servido como gran promotor de estas relaciones en el seno de la UE. Además, el décimo cumpleaños de la asociación birregional tiene lugar en un escenario internacional convulso todavía por causas varias, incluida la crisis económica que desató el colapso de Lehman Brothers en 2008. La cumbre del 18 de mayo de 2010 se celebrará, pues, en un ambiente y un escenario en los que se mezclan el pasado y el presente, los formatos originales y los nuevos, y del que habrá que sacar alguna nueva promesa para el futuro, si es que se considera que los supuestos en los que se basa esta relación siguen siendo válidos. Si se trata de pensar en la siguiente etapa de estas relaciones, es necesario hacer una evaluación sincera y pragmática de los éxitos y tropiezos de la estrategia que inauguró la UE a mediados de los años noventa para cimentar su relación con América Latina y el Caribe en momentos en los que la propia Europa buscaba encontrar elementos que la fortalecieran como actor global. Esta evaluación debería llevar a considerar qué temas y de qué forma deben incorporarse o impulsarse más en el marco birregional, incluso antes de pensar en estrategias que tengan como objetivo el mejor posicionamiento de los socios birregionales en un ámbito global cambiante. Entre estos posibles temas está, sin duda, la migración internacional que, también en los últimos diez-quince años, ha vinculado a ambas regiones más que en ningún otro momento a partir de elementos que, sin duda, generan la solidaridad de hecho de la que hablaba el padre fundador de la integración europea, Jean Monnet.

I. Las relaciones UE-ALC en 2010: ¿qué ha cambiado?

En los diez años que separan a la cumbre de Madrid de 2010 de la primera celebrada en Río en 1999, se ha transformado el escenario internacional, la UE ha cambiado y América Latina y el Caribe también han mutado, aunque quizá no como se esperaba a finales de los años noventa. Si se piensa en el vínculo ALCUE en particular, puede decirse que desaparecieron algunas coincidencias y aparecieron otras nuevas.

I.1. Cambios en el escenario internacional: el juego es distinto

Para el tema de este análisis, son varios los cambios sufridos en el escenario internacional que tienen repercusiones sobre el vínculo ALCUE en materia migratoria. Para empezar, la última década y media ha sido testigo de profundas transformaciones en materia política, económica, social y de seguridad, en particular a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Cabe destacar que el escenario de los años noventa en el que se planteó la creación de la asociación estratégica birregional ALCUE estaba caracterizado por la prevalencia del Consenso de Washington, es decir, la liberalización política y económica, con poca o nula regulación por parte del Estado. Asimismo, es pertinente hacer memoria de que el discípulo más comprometido con las normas emanadas del Consenso de Washington fue América Latina, la cual, durante esa década, se dedicó a sustituir sus modelos políticos y económicos previos por

democracias —cuando menos, electorales— y mercados abiertos. Producto también de esa transformación irradiada desde el entonces único centro del poder económico y político, Estados Unidos, América Latina se embarcó en esquemas de integración bajo el paraguas del llamado “nuevo regionalismo”. De ahí se reavivaron esquemas como la Comunidad Andina, se dio un nuevo impulso a la integración centroamericana, se creó el Mercosur y Chile y México lanzaron su estrategia de apertura comercial bilateral.

Unos diez-quince años después, se ha vuelto evidente que el Consenso de Washinton, tan basado en la proverbial “mano invisible”, no sólo no resolvió los problemas de regiones como América Latina y el Caribe, sino que, en algunos casos, los agravó. En 2010, entonces, el escenario internacional está ya en una fase post-Consenso de Washington que ha abierto la puerta, primero, a nuevos esquemas de integración regional, ahora llamada “posliberal” o “posneoliberal”, pero también, y quizá más importante si se trata de pensar en el futuro, a nuevos actores que han resultado ser fuertes competidores de ambos socios birregionales, no sólo desde la perspectiva de su capacidad económica o productiva o de su competitividad, sino también como modelos de desarrollo o como actores que no sólo tienen el poder económico para hacer que otros actúen como desean, sino que también están dispuestos a usarlo.

Éste es, sin duda, el caso de China. Así como Europa alguna vez exportó su propio sistema de relaciones internacionales entre Estados al resto del mundo, ahora empiezan a ser los países asiáticos los que están reconfigurando el sistema internacional. Las condiciones para las relaciones internacionales están cambiando a favor de los países grandes con Estados fuertes, y China desempeña un papel importante en este proceso.

Una característica de muchos países asiáticos es que sus gobiernos están dispuestos a intervenir extensamente en las relaciones económicas internacionales para conseguir metas políticas que sirvan directamente a sus propios intereses estratégicos. Conforme estos países, liderados por China, emergen como jugadores de peso en el sistema, están cambiando las reglas del juego en el escenario internacional. Los países pequeños y los países con economías abiertas tienen más problemas para conseguir que se les escuche en el sistema. El ascenso de los grandes países asiáticos, por tanto, se acelera, mientras que los países europeos pierden influencia. Europa sólo puede ir al paso de estos cambios si mantiene una estrategia coherente que integre las metas políticas y económicas en políticas dirigidas hacia las nuevas potencias emergentes.

La influencia económica de China tiene alcance global, lo cual es evidente en muchos terrenos, incluidas las relaciones comerciales y financieras internacionales. Los países en desarrollo, así como los países desarrollados, se benefician del ascenso de China, sea en términos de acceso al mercado, la disponibilidad de mano de obra barata, la importación de productos chinos o las inversiones y el capital chinos.

Los gobiernos europeos también usan medios económicos para alcanzar fines políticos, por ejemplo, por medio del comercio y de programas de ayuda al desarrollo bilaterales y

multilaterales. La principal diferencia es que los gobiernos europeos dependen, sobre todo, de su posición establecida en instituciones internacionales, en vez de usar las relaciones económicas internacionales como herramientas para influir. Más aún, el potencial de los gobiernos occidentales para practicar el realismo económico es más restringido, dado que su Estado interfiere menos en la economía interna que en los países asiáticos.

Así, cuando los europeos usan medios económicos para conseguir fines políticos, típicamente buscan conseguir un cambio normativo en el país tercero. Al poner énfasis en su atractivo en términos de cultura, ideales políticos y políticas públicas, buscan, por ejemplo, hacer avanzar sus intereses políticos e ideales, incluidas la democratización, la promoción del respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza.

Las metas políticas en las políticas exteriores de los países asiáticos tienden a ser más específicas, y están relacionadas más directamente con intereses económicos y de seguridad. En consecuencia, al menos en el corto y mediano plazos, la estrategia europea no puede igualar o contrarrestar a la asiática.

Estos cambios y la pérdida de poder relativo de Europa se dejan sentir con fuerza en América Latina y el Caribe, región en la que, además, hay también actores individuales que están siguiendo estrategias más similares a las asiáticas que a las europeas en la búsqueda de poder y hegemonía primero regional y luego global, como podrían ser los casos de Brasil o Venezuela. En esas condiciones, América Latina busca también un lugar en el sistema internacional y está usando a su favor parte de las nuevas reglas del juego impulsadas desde Asia.

1.2. La UE no es la misma de ayer

En estos diez años, la UE ha sufrido transformaciones que ni los más optimistas hubieran podido prever cuando inició el proceso de integración. Cabe destacar que en los últimos años, y en buena medida producto de la ampliación al Este, el centro de gravedad de la UE se ha recorrido en esa misma dirección y, por consiguiente, también ha cambiado sus prioridades en materia de política exterior. De igual forma, las transformaciones que se empezaron a producir con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, también afectan ya las relaciones que la UE mantiene con el exterior y obligarán a volver a aprender cómo funciona este actor internacional sui géneris.

No obstante, a pesar de estas transformaciones y de ser el experimento político más exitoso de la historia moderna, la UE también pierde terreno en el escenario internacional. Aunque es el mercado más grande del mundo, no cesan los comentarios acerca de que Europa contará cada vez menos en el mundo, en particular por su incapacidad para actuar como actor internacional o por ser uno que no tiene parangón y al que es muy difícil entender. Otros apuntan que el sistema internacional está a las puertas de un nuevo acomodo bipolar en el que los actores principales serán China y Estados Unidos, pero nadie habla de la UE, estancada aún en temas como la competitividad y la definición de su actuación internacional, entre otros, que el

Tratado de Lisboa por sí mismo no podrá resolver. A la agenda de preocupaciones de los europeos se suma ahora la Unión Económica y Monetaria, la cual está mostrando ciertas grietas frente al escenario poscrisis, lo cual bien puede interpretarse como el bautizo de fuego de las instituciones económicas europeas frente a un cambio radical del escenario en el que fueron creadas.

Por otra parte, si bien a mediados de los años noventa América Latina parecía ser una buena alternativa para que la UE probara sus capacidades como actor global y consiguiera interlocutores y aliados para temas de carácter multilateral, amén de ser terreno fértil para impulsar iniciativas de integración regional que, a grandes rasgos, siguieran el modelo europeo, esto ya no es así desde la perspectiva europea cuando está a punto de iniciar la segunda década del siglo XXI y los temas en su agenda son otros. En ese sentido, si bien cabe esperar que España haga un importante esfuerzo por poner de nuevo el reflector sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe y la UE, y trate de relanzarlas o de darles un nuevo impulso, porque así conviene a sus intereses, también hay que decir que el poder relativo de España dentro de la Unión es cada vez menor como para esperar que pueda reorientar por sí sola las prioridades de política exterior de los 27. Si acaso, conseguirá presentar avances en la relación —más decorativos que sustantivos, como el acuerdo con los centroamericanos, revivir el proceso con Mercosur y los acuerdos bilaterales con Colombia y Perú, lejos del marco de la Comunidad Andina o la misma Fundación ALCUE—, pero difícilmente podrá hablarse de grandes conquistas, particularmente cuando, para el resto de sus socios europeos, América Latina y el Caribe no son tan importantes como su vecindad inmediata, por ejemplo. Más aún, a últimas fechas, y quizá producto de la frustración que le produce que sus socios comunitarios no consideren prioritaria la relación con América Latina y el Caribe, España actúa más como sustituto que como representante de la UE, algo que, desde ahora, obstaculiza que haya una cabal comprensión de qué significa la UE y cómo opera por parte de sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas.

I.3. América Latina y el Caribe no están mejor ni están peor, sino todo lo contrario

Las transformaciones internacionales han obligado a América Latina y el Caribe a corregir el rumbo. Amén del cambio en las estrategias de integración regional o del abandono del Consenso de Washington por modelos económicos mixtos o híbridos, América Latina y el Caribe han sufrido transformaciones políticas y sociales de envergadura. En una mirada panorámica, la región puede considerarse más una de carácter democrático que no, pero si se mira con cuidado se descubrirán todas las tonalidades posibles de democracia. Sin duda no es lo mismo la democracia de Chile que la de Venezuela, o la de Brasil que la de México o Colombia, enredados como están estos países en la lucha contra el narcotráfico. Por otra parte, la región también se caracteriza por la diversificación de su signo político: hay derechas de todas las intensidades e izquierdas variopintas que obligan a preguntarse si cuando se habla de compartir valores con la UE estamos diciendo todos lo mismo.

Así pues, la diversidad latinoamericana y caribeña es un elemento que no puede soslayarse, y mucho menos en el tema de estas páginas. Si bien hay liderazgos evidentes en la región que han

cambiado su naturaleza de manera significativa en estos diez años, como es el caso de Brasil, también es cierto que otros actores han sufrido transformaciones que no necesariamente les colocan en mejor posición actualmente. Esto puede decirse de países como México, o de los andinos, por ejemplo. No obstante, la transformación estructural experimentada en la región desde mediados de los años ochenta y hasta ahora sí ha generado en la región un fenómeno común: la migración.

Empero, si de hablar de migración se trata, no todos los actores latinoamericanos y caribeños la viven de igual forma, aunque pueda considerarse que la región como un todo tiene experiencia en esta materia. La diferencia está en el papel desempeñado en la estructura —país expulsor; país de tránsito; país receptor; la combinación de un par de éstas o todas a la vez—, y el destino de los flujos. México y América Central expulsan población hacia Estados Unidos, lo mismo que ciertas zonas del Caribe. Ecuador, Colombia, Perú, República Dominicana y Bolivia lo hacen hacia Europa. Otros países forman parte del juego migratorio regional como Nicaragua y Costa Rica, mientras que otros más fungen como expulsores y receptores a la vez, como es el caso de Argentina. Otros más, como Brasil, también tienen vínculos migratorios con Asia. Esta diversidad en los papeles desempeñados en el juego migratorio, así como en los destinos de la población latinoamericana, hacen prácticamente imposible pensar que los 33 Estados latinoamericanos y caribeños podrán establecer una posición común en materia migratoria.

Por otra parte, tras unos quince años de gran explosión migratoria, América Latina y el Caribe han empezado a sufrir las consecuencias de la gran hemorragia poblacional que les ha caracterizado y las padecerán aún más en el futuro. En ese sentido, América Latina y el Caribe deben empezar a prepararse para la siguiente etapa, que ya se atisba, particularmente a partir de la crisis económica de 2008-2009, es decir, una realidad sin remesas y también sin la población más emprendedora de cada país, que son los que, finalmente, se han marchado en estos años, muchos de manera definitiva. Y, para hacerlo en mejores condiciones, necesitarán, sin duda, que los países que han fungido como receptores de su población migrante cooperen con ellos en esta materia.

I.4. El esquema ALCUE

Como ya se apuntó, aunque 2010 sea un año de aniversarios y conmemoraciones, no puede dejarse de lado la discusión sobre la efectividad y viabilidad de la asociación estratégica birregional. Ni el marco ALCUE ni los nuevos acuerdos bastarán por sí solos para potenciar estas relaciones en el futuro y, mucho menos, en un mundo cambiante en el que tanto América Latina y el Caribe como la UE parecen ir perdiendo espacios y margen de maniobra. Por su parte, la UE, ni siquiera con esos acuerdos, conseguirá ser un actor de mayor peso en la región, pues, como se ha visto en estos años, difícilmente estos acuerdos bastan para potenciar relaciones que no están maduras. Si bien la UE entiende la importancia de las diferencias en el nivel de desarrollo cuando negocia con sus contrapartes menos aventajadas, también es cierto que dichas contrapartes, en aras de conseguir el acuerdo con Europa, son capaces de soslayar este aspecto con las potenciales consecuencias que ya se conocen.

En el mismo sentido, al decantarse por negociaciones por país o grupo a grupo con distintas velocidades, como ocurre en el caso de los países andinos, América Latina ha perdido la capacidad de negociar en conjunto, lo que la orilla a aceptar las condiciones de Estados Unidos o de la Unión Europea para tener un acuerdo imperfecto o no tener nada. En esta loca carrera por conseguir el acceso preferencial al mercado estadounidense o al europeo cuanto antes para no quedarse atrás, los latinoamericanos estarán dispuestos a hacer todo tipo de concesiones, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea fácilmente podrán mantener su posición y proteger sus sectores sensibles, pues al ser los mercados más grandes del mundo, poco les ayuda tener acuerdos con economías tan pequeñas y frágiles como las centroamericanas o las andinas.

Para Europa, el escenario en América Latina también es más complicado ahora que hace una década. El retraso en la negociación de los acuerdos pendientes ha hecho que se pierdan las esperanzas con respecto a la UE, no sólo como posible sustituto, sino cuando menos como elemento equilibrante de las relaciones latinoamericanas con el exterior e incluso como actor global distinto a Estados Unidos, el cual, con Barack Obama en la Presidencia, bien puede tener más presencia en la región en el futuro cercano, si es que se reelige. También hay otros actores cuya presencia en América Latina es cada vez más significativa, como es el caso de China, gran comprador de materias primas, pero también inversionista y nuevo financiador del desarrollo latinoamericano en el marco del Banco Interamericano de Desarrollo. La gran pregunta para el décimo aniversario es si Europa y América Latina siguen considerándose como una pieza importante en su estrategia para consolidarse como actores globales. Por ahora, las claves para dar respuesta a la pregunta parecen provenir sólo de plumas españolas, lo que deja en el aire la incógnita de si el resto de sus socios europeos están de acuerdo o no.

1.5. ¿Qué quedó del vínculo original?

Si algo comparten en este momento América Latina y el Caribe con la Unión Europea es una crisis de identidad significativa, pues ni uno ni otro actor sabe qué quiere ser en el mediano y largo plazos ni cómo lograrlo. Asimismo, los socios birregionales comparten el temor a que los nuevos y viejos pero renovados actores del escenario internacional los rebasen o dejen de tomarlos en cuenta. Finalmente, si bien no puede hablarse de que europeos y latinoamericanos y caribeños compartan plenamente los valores que antaño los unieron, bien puede pensarse que podrían compartir intereses pragmáticos, particularmente en los marcos multilaterales, en los cuales ambos son fieles creyentes, aunque sea porque no tienen alternativa. En este sentido, el tema migratorio puede ser, para el mediano o largo plazo, la punta de lanza de una nueva estrategia.

2. La relación migratoria entre ALC y la UE

Si bien ha habido un sistema de migración trasatlántico desde el mismo proceso de colonización, interesa hablar aquí de la dinámica migratoria de los últimos quince años, periodo durante el cual los flujos latinoamericanos y caribeños se dirigieron con particular intensidad hacia

ciertos países de la UE, particularmente España y otros del sur europeo como Portugal, Italia y Grecia, amén de otros del centro y norte europeos. En ese sentido, el tema migratorio adquirió importancia política una vez que era un hecho consumado y no antes. Por eso, el establecimiento de un diálogo político o de cooperación de alto nivel en este tema es un pensamiento a posteriori y no un objetivo común que se hubiera previsto a partir de la complementariedad de mercados laborales en Europa con mano de obra no calificada en América Latina que, además, era susceptible de adaptarse con cierta facilidad a los países del sur dadas las coincidencias culturales, lingüísticas y hasta religiosas. Así, no fue sino hasta la V Cumbre ALCUE celebrada en Lima en 2008 que se acordó dar los primeros pasos para institucionalizar el diálogo político en el tema migratorio entre los 60 socios birregionales.

2.1. La Directiva de Retorno

Si bien la UE ha tenido competencias claras para lidiar con el fenómeno de la migración desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, también es cierto que, desde entonces, la progresiva construcción de una política migratoria común se ha centrado más en los aspectos restrictivos —migración indocumentada y repatriación de personas en situación irregular— que en los aspectos positivos —formas legales de entrada y permanencia en territorio de la UE no sólo para la migración calificada, sino también para la no calificada—. En esta discusión queda fuera el tema del asilo que responde a causales distintas a las de la migración mal llamada económica, porque, a fin de cuentas, es un fenómeno multicausal.

En principio, la amenaza de retornar a nacionales de países terceros que no tuvieran un estatus legal para permanecer en la UE, ni de forma temporal ni permanente, se pensaba podría transmitir un mensaje claro a migrantes indocumentados potenciales para disuadirlos de intentar la entrada y permanencia sin documentos en la UE. Con esta idea como base, a partir de 2000, la UE empezó a adoptar distintos instrumentos legales para lidiar con la migración indocumentada, el más notorio de los cuales es la Directiva de Retorno, aprobada en 2008.

Esta Directiva, más allá de toda discusión sobre su valor intrínseco para controlar la migración indocumentada o para corregir lo que, a fin de cuentas, es una violación a la ley, tuvo consecuencias negativas para la UE, ya que fue ampliamente criticada tanto en casa como desde el exterior. Entre otros actores que criticaron duramente la adopción de esta Directiva está el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, porque, en su criterio, complicaba la protección de los individuos que se encontraran en posición de ser retornados. No obstante, donde la Directiva fue más atacada quizá fue en América Latina, la región que la UE ha considerado un socio estratégico desde hace una década.

Lo acontecido con la Directiva en general y, en particular, la reacción que su adopción generó en América Latina sirven para identificar los problemas potenciales a los que puede enfrentarse cualquier nuevo avance en materia de la construcción de una política migratoria común en la UE *vis-à-vis* sus socios latinoamericanos, y en concreto el tema del Programa de Estocolmo.

Para empezar, la UE debería partir del reconocimiento de la participación de múltiples actores en estos procesos antes de hacer promesas a países o regiones terceras. Es decir, antes de que en la Cumbre de Madrid se prometan cosas en materia migratoria por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, habría que aclararle a los socios latinoamericanos que no son sólo la Comisión Europea y los Estados miembros los que participan en la formulación de la política migratoria europea, con miras a que por fin sea una política común, sino que también lo hacen otros actores como, por ejemplo, el Parlamento Europeo.

Asimismo, conocer a fondo esta historia permite advertir desde ahora las fortalezas y debilidades de una propuesta orientada hacia la consecución de un diálogo global y estructurado sobre migraciones impulsado por el grupo ALCUE. Dice el dicho que el diablo está en los detalles y, por consiguiente, habrá que prestar particular atención a la estrategia de comunicación que debe adelantarse a cualquier aprobación de nuevas medidas, así como a la forma en la que los Estados miembros, particularmente los que reciben migración latinoamericana, decidan incorporarla a su legislación nacional. Finalmente, cualquier cosa que de aquí en adelante haga la UE en materia migratoria será vista también desde la perspectiva de la UE como actor global y se comparará y contrastará con el discurso que habitualmente presenta la UE como promotora de valores democráticos y defensora de los derechos humanos.

La adopción de la Directiva de Retorno generó una tremenda cantidad de críticas, principalmente de parte de múltiples organizaciones de Estados latinoamericanos. Esto es destacable porque es la primera vez que los países latinoamericanos reaccionan de esta forma, con una sola voz, frente a una medida de la UE. Esto es importante también porque la UE y ALC se consideran socios estratégicos, y porque la migración se ha convertido en un tema crucial, ya que es también uno de los pocos que genera vínculos del tipo *bottom up* en vez de *top down* en estas relaciones.

Entre el 9 de junio y el 4 de julio de 2008, todos los actores regionales latinoamericanos importantes expresaron su rechazo a la Directiva. En el momento más sui géneris de esta protesta está la declaración de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el acompañamiento del Secretario General de ese organismo a una misión de alto nivel a la UE para averiguar y discutir las implicaciones de la Directiva. Es sui géneris por el foro elegido, en el que no sólo están los latinoamericanos y caribeños, sino también Estados Unidos y Canadá, países que también son receptores de migración latinoamericana y frente a los cuales jamás se ha hecho una protesta semejante a la orquestada en contra de la UE.

Quizá en esta reacción hasta cierto punto visceral de parte de los latinoamericanos está la clave de los valores que comparten europeos y latinoamericanos. Para muchos países de América Latina y el Caribe la Directiva resultó ser una bofetada, porque la consideraban una medida que faltaba a la más elemental reciprocidad, toda vez que la región fue más que hospitalaria con los migrantes europeos en el pasado. Una segunda dimensión de la reacción tiene que ver con las expectativas que se habían formado los latinoamericanos con respecto a sus contrapartes europeas y que, sin que fuera necesariamente cierto, permitían verlos

como actores radicalmente distintos a los estadounidenses. Esta perspectiva bien puede haber nacido de la historia compartida, pero más aún de la laxitud con la que el tema migratorio se trató durante los quince años que duró el *boom* migratorio latinoamericano. Esta laxitud sin duda tenía que ver con la falta de una verdadera política migratoria común y también con que el destino, particularmente España y otros países del sur de Europa, eran particularmente receptivos a estos flujos que eran necesarios para su modelo de crecimiento económico, pero, además, se adaptaban con mucha mayor facilidad que los procedentes de otras regiones.

Las críticas más duras se las llevó el Parlamento Europeo, que fue la instancia que finalmente aprobó la Directiva. Estas críticas, más allá de la parte sustantiva, tienen que ver también con la sorpresa de que fuera este actor y no los Estados miembros el que se pronunciara sobre la materia, sobre todo cuando se venía de una Cumbre de Lima en la que se había propuesto por primera vez incluir el tema migratorio como parte de la agenda del diálogo político. Si las declaraciones de las Cumbres no son del más alto nivel político y establecen compromisos, ¿entonces qué puede esperarse? En este sentido, es importante tomar nota de quiénes son los actores que de aquí en adelante pueden tener algo que ver con la continuación del proceso de formulación de una política migratoria común en la UE para prevenir nuevos mensajes encontrados.

También el Gobierno español se llevó bastantes críticas, por haber apoyado la Directiva tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo. Era obvio que esto pasaría, ya que España concentra a casi 2 millones de migrantes latinoamericanos entre documentados e indocumentados. Pero, además, esto tiene que ver con el papel que España representa y en el juego a tres bandas del que es parte. Por un lado, España tiene intensas relaciones bilaterales con América Latina y el Caribe, y en el tema migratorio particularmente con los principales países expulsores: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana, sobre todo. Por otro, España también trata cuestiones migratorias en el marco de las Cumbres Iberoamericanas y, finalmente, lo hace ahora desde la UE. Esto es demasiado confuso para las contrapartes latinoamericanas y caribeñas que se sienten engañadas y víctimas de dobles y triples discursos.

Para remediar la situación, tanto el Parlamento Europeo como el Gobierno español se sintieron en la necesidad de dar explicaciones a las contrapartes latinoamericanas. El Parlamento lo hizo a través del mecanismo Eurolat e incluso se estableció un Grupo de Trabajo sobre Migraciones, con resultados hasta ahora modestos pero positivos, mientras que el Gobierno español se dedicó a hacer el trabajo diplomático fino de ir por cada país afectado a dar explicaciones. Parte del problema para el futuro será el argumento presentado de que la legislación española era más favorable para los latinoamericanos que la europea y que, por tanto, la segunda no se aplicaría, algo que, una vez más, confunde a las contrapartes.

Para el futuro, será importante tomar las lecciones derivadas de este episodio. La externalización de la política migratoria europea no empezó con buen pie y tuvo consecuencias importantes

en materia de las relaciones internacionales de la UE, particularmente con sus socios ALC. La Presidencia española tendrá que promover una implementación menos restrictiva de la Directiva y, sin duda, podría impulsar este diálogo en la VI Cumbre.

2.2. Una nota sobre Estocolmo

El Programa de Estocolmo, aunque rico en su retórica, con frecuencia es ambivalente. Aunque la política migratoria y la de asilo son prioridades clave, la visión de Tampere y, hasta cierto punto, también la de La Haya han desaparecido. Se incluyen pocas fechas límite, y buena parte de las propuestas son tentativas y quedaron sujetas a discusiones posteriores. Quizá esta forma de formular política migratoria es un resultado inevitable del propio proceso de integración, de su diversidad, de sus contradicciones internas y de ir haciendo la política de poco en poco, así como de cierta fatiga institucional y cinismo entre los miembros y las instituciones. Pero quizá también haya que considerar que el reto migratorio ha crecido mucho más de lo que se esperaba cuando se le puso en su marco actual. Ya no es un tema sólo de seguridad, libertad y justicia, sino también de relaciones exteriores y de temas de mercado interior y política laboral, así como de temas sociales, comercio, educación y finanzas. Habrá que ver si el nuevo arreglo de Lisboa ayuda u obstaculiza en este rubro. También esto dependerá, en primera instancia, de las conclusiones de la Presidencia española el próximo junio.

3. Problemas y ventajas clave en el tema migratorio

- Las políticas públicas son reactivas y van a la zaga del fenómeno migratorio. Aún se sigue discutiendo qué hacer con la migración indocumentada, el retorno, la integración y demás, cuando es un hecho que, en el caso latinoamericano, el *boom* ha llegado a su fin. Esto es porque en muchos casos se ha producido ya la naturalización o la reunificación familiar. En otros, se trata de que los países expulsores no tienen ya más migrantes dispuestos a dar el salto trasatlántico. Cabe recordar en este sentido que la migración es un fenómeno de autoselección y multicausal en el que participan, sobre todo, hombres y mujeres jóvenes, con más escolaridad que el promedio de su comunidad de origen, y que también tienden a ser más emprendedores que la media de su localidad. Esta población ya salió de sus países de origen. Y, si este argumento no convence, la crisis económica 2008-2009, que ha afectado particularmente a los principales países receptores en Europa, sin duda ha puesto al menos en una pausa indefinida el flujo migratorio latinoamericano con destino a la UE.
- Otro gran problema para meter el tema en la agenda ALCUE y conseguir cosas concretas es justo la concentración de los flujos en apenas un puñado de países que, además, no están en su mejor momento para influir en la agenda europea como un todo. En estas páginas se describió ya el papel cada vez menos influyente de España en el escenario de la UE como un todo.

- En el caso latinoamericano, también se presenta el caso de que no todos los países expulsan migración hacia la UE y, por consiguiente, la aspiración de una posición única de parte de esa región también es apenas eso: una aspiración.
- En este momento, el principal problema radica en los países expulsores que, a partir de la crisis 2008-2009, han empezado a vivir las primeras consecuencias de década y media dedicada a la expulsión de población. El escenario es preocupante: no sólo no tienen ya a la gente más emprendedora y joven de sus países, sino que tampoco tienen ya la garantía de las remesas. Los escenarios de desintegración familiar y despoblamiento sin duda ponen en jaque la futura formulación de políticas públicas en la región, que, hasta ahora, se basan en criterios poblacionales. La necesidad de dejar de lado el discurso positivo sobre la expulsión de población y de la proverbial válvula de escape para empezar a contabilizar los costos del despoblamiento presentes y futuros es urgente.
- El diálogo abierto entre expulsores y receptores es urgente, pero se ve obstaculizado por las razones antes mencionadas: falta de posiciones comunes, diversificación de actores, diversificación de orígenes y destinos, etc.

4. Propuestas específicas: ¿por qué la migración puede ser un buen tema de renovación para el esquema ALCUE?

En momentos en que el esquema ALCUE parece estar pasando por una mala racha, toda vez que los cambios en el escenario internacional, el europeo y el latinoamericano combinados han alterado algunos de los supuestos fundamentales a partir de los cuales se propuso la asociación estratégica birregional es fundamental encontrar nuevos temas que permitan dar un nuevo aliento al proceso. Probablemente, asuntos como la cohesión social —que, dicho sea de paso, es un término que tiene poco eco en América Latina y el Caribe, a pesar de ser adecuado el diagnóstico que llevó a promoverla— o la integración regional en su encarnación original serán difíciles de mantener como la punta de lanza de la estrategia europea en América Latina y el Caribe.

Lo mismo puede decirse de la firma de acuerdos preferenciales, toda vez que existen ya los de México y Chile, sin que realmente puedan echarse las campanas al vuelo a partir de sus resultados, y están por concretarse los posibles y deseables que, de la misma forma que los dos anteriores, difícilmente cambiarán de forma sustantiva las relaciones entre una y otra orilla del Atlántico, en particular si se suman los nuevos actores extrarregionales a la ecuación, como es el caso de China. Si se consideran las “alianzas estratégicas”, bastante poco puede decirse aún sobre su utilidad o viabilidad. Así como en el caso de Brasil es comprensible que exista, debido a que no hay acuerdo de otro tipo y, sin duda, el país sudamericano es un socio de envergadura para la UE, no ocurre de igual forma en el caso de México, en el que la asociación estratégica es, cuando mucho, un elemento más del árbol

de ofertas europeas y, además, resulta redundante dada la existencia del Acuerdo Global, amén de que el país carece, para empezar por algún lado, de la capacidad burocrática para gestionar una relación con un actor tan complejo como la UE y con herramientas tan bizantinas como el propio AG y ahora la asociación estratégica. Esta situación será increíblemente más difícil de enfrentar para países de menor tamaño y peso, como los centroamericanos o andinos.

Si se habla de inversión, tampoco puede preverse una nueva gran ola de inversiones europeas en América Latina o el Caribe, toda vez que el gran *boom* del capital español ya tocó a su fin y no se vislumbra gran interés de otros Estados miembros por tomar la estafeta de manos de España en ese rubro o al menos no con el mismo compromiso y la misma intensidad, y menos aún dadas las difíciles circunstancias de algunos países en la región en esta materia, sea por las nacionalizaciones o por la inseguridad. Finalmente, si se echa un vistazo al tema de la cooperación, los montos han ido mermando —aunque quizá no así la creación de nuevos programas con siglas ocurrentes como el MIEL—, especialmente porque América Latina y el Caribe, en el agregado y desde una perspectiva macro, es una región de renta media que, sin duda, no cabe en el esquema actual de las prioridades de cooperación europea. Si acaso, podría pensarse en esquemas triangulares, particularmente a partir de la activación de la cooperación Sur-Sur en la región, gracias a actores como Brasil.

En ese sentido, la migración puede resultar un tema magnífico que añadir de manera contundente a la agenda birregional, primero, porque es un interés evidentemente compartido y, segundo, porque podrían verse avances concretos que a veces no pueden verse con claridad en otros temas. Para que la inclusión del tema en la agenda birregional resulte exitosa, es importante considerar desde el principio los límites que tendría un diálogo político estructurado en esta materia

4.1. ¿Qué hace falta?

- **Política migratoria integral y común en la UE**

Sin duda hay avances en este rubro, pero también hay que reconocer que hay una tendencia al empeoramiento de los estándares que algunos países miembros venían aplicando cuando se avanza en la formulación de la política común. Esto ha ocurrido ya, por ejemplo, en el caso español, principal destino de la migración latinoamericana, al introducir los visados para los migrantes latinoamericanos. En ese sentido, los Estados miembros tendrán que evitar una *race to the bottom* en política migratoria, en aras de tener un mínimo estándar común. Lisboa pide comunitarizar las políticas del área de libertad, seguridad y justicia y operará la codecisión (por eso hay que enseñar a las contrapartes cómo funciona el proceso de toma de decisiones y quiénes son los actores involucrados: Consejo y Parlamento). Además, hay que considerar el nuevo papel de la Comisión en este ámbito y del Tribunal de Justicia. Quizá en este rubro el Servicio Europeo de Acción Exterior sea un buen aliado e instrumento para el marco ALCUE. Queda por ver qué tanto la Presidencia

española consigue imbuir a sus socios europeos su propia visión del fenómeno migratorio a partir de su experiencia, particularmente con migrantes latinoamericanos.

- **¿Diálogo estructurado?**

Para empezar a cambiar las cosas en materia migratoria en el marco ALCUE, habrá que partir de un Diálogo Estructurado. Esa herramienta tendría que conseguir establecer principios básicos, identificar ámbitos de acción específicos, estipular objetivos concretos y decidir qué instrumentos son los adecuados para buscar alcanzarlos. En este sentido, el Diálogo Estructurado tendría que partir de un enfoque integral y no limitarse a la migración regular o a la irregular; a la calificada o a la no calificada, sino incluir todas las dimensiones y posibilidades del vínculo migratorio ALCUE, al igual que sus consecuencias tanto en países expulsores como receptores en todos los ámbitos. Será importante, para evitar nuevos malos entendidos entre los socios ALCUE, que desde el principio se estipule cuál será la validez de los acuerdos y promesas establecidos en este marco de Diálogo Estructurado. Asimismo, tendrá que ser un diálogo multinivel y multiactores en el que participen todas las partes actualmente involucradas en el fenómeno migratorio ALCUE y los afectados actuales y potenciales, pero que no duplique funciones con otros y utilice de manera racional las reuniones, pues, sobre todo los latinoamericanos, no tienen los recursos burocráticos para atender la incansable creación de diálogos, foros, instituciones, encuentros y demás que caracteriza a la acción exterior de la UE.

- **Más y mejor información**

Necesitamos datos concretos de uno y otro lado, países receptores y países expulsores, pero también perspectivas integrales sobre el fenómeno migratorio, con énfasis en su multicausalidad y también en sus consecuencias, positivas y negativas, para receptores y expulsores. No es adecuado seguir utilizando las cifras españolas como *proxy* para el conjunto de la UE. El multipropuesto Observatorio de Migraciones ALCUE puede ser un paso en la dirección correcta.

- **Subsidiariedad/cooperación reforzada**

Dada la naturaleza del fenómeno migratorio ALCUE, quizá valga la pena no pretender tratar el tema en el marco birregional, sino en un esquema de subsidiariedad o de cooperación reforzada, sobre todo mientras no exista una política migratoria común e integral en la UE. Con esto se quiere decir que, si se opta por la perspectiva de la subsidiariedad, quizá valga la pena encargar a otros organismos que ya tratan el tema que, en el corto plazo, lo sigan haciendo. Tal es el caso de la Secretaría General Iberoamericana SEGIB/Cumbres Iberoamericanas. En ese marco están, prácticamente, todos los países que son partes interesadas (*stakeholders*) en este tema, y podría incluirse a los que no están, como Italia o Grecia, de manera ad hoc. A fin de cuentas, es sólo en ese marco donde se han conseguido logros concretos en materia migratoria como el convenio sobre seguridad social.

Si se busca la cooperación reforzada en el marco ALCUE, no se dependería de otros organismos, sino de un núcleo duro de países interesados de una y otra región que quieran participar en esta discusión. No obstante, los límites para esta propuesta están dados desde ahora por los avances reales y potenciales en materia migratoria en el marco UE. En concreto habría que responder a:

- ¿Es posible dar trato diferenciado a los latinoamericanos cuando la legislación migratoria europea afecte sus intereses?
- ¿Cómo se traducirán las disposiciones de la Directiva de Retorno, y otras, en las legislaciones nacionales de los países que reciben la mayor parte de estas migraciones?

- **Cooperación ALCUE en materia migratoria: ¿qué hacer en el periodo *posboom* migratorio latinoamericano?**

Cuando se establece una relación migratoria, de inmediato se tiene una responsabilidad compartida. En este momento ya no es una responsabilidad compartida exclusivamente con respecto al tránsito seguro de los flujos, sino también con respecto a las consecuencias de la migración, particularmente en los países expulsores. En ese sentido, un primer paso puede ser incluir el tema transversal de la migración y sus consecuencias en los programas de cooperación ya existentes y, quizá, crear uno nuevo y de carácter específico que pueda atender las necesidades generadas por la expulsión de población en países emisores. Los aspectos a considerar tendrán que ver con desintegración familiar y sus consecuencias, sequía de remesas, criterios poblacionales en el diseño de políticas públicas en todos los niveles, productividad y desarrollo en comunidades expulsoras, temas de género, etc. En ese sentido, será importante que los países expulsores tengan, por fin, políticas relativas a la migración, desde su papel de expulsores, cosa que aún no es el caso.

4.2. América Latina y el Caribe + Unión Europea: ¿una asociación ganadora en el ámbito global?

Antes de intentar dar el salto a pensar en el binomio ALCUE como líder en el tema migratorio en los foros internacionales que ya se dedican al tema o podrían hacerlo en el futuro, es importante que haya un acuerdo en el seno de ALCUE. Por eso, esta perspectiva es exclusiva para el largo plazo y habría que responder antes a las siguientes preguntas:

- ¿Se puede decir que la UE ya tiene una política migratoria integral común?
- ¿Es posible ir más allá del diálogo político en materia migratoria en el marco ALCUE?
- ¿Hay principios fundamentales que puedan compartir latinoamericanos y europeos en materia migratoria, que luego puedan promoverse en marcos multilaterales?
- ¿Qué foros multilaterales serían los adecuados para tratar el tema?

5. Consideraciones finales

La relación ALCUE, a diez años de establecida, tiene frente a sí al menos dos caminos que podrían seguirse en el futuro cercano: el primero sería no seguir dilapidando lo que, al final, podría ser una gran fortuna para ambos socios, si consiguieran alejarse de la mera retórica y de la liturgia para dar un impulso significativo a sus vínculos políticos; si, en efecto, se prestara la atención necesaria y se pusieran a punto las capacidades de uno y otro para establecer un verdadero diálogo político basado en el conocimiento mutuo, lo cual implica reunir una cantidad enorme de voluntad y habilidad políticas, podrían desarrollarse realidades concretas que permitirían a América Latina y el Caribe y a la UE fortalecerse como actores internacionales en sus respectivos ámbitos de acción. El tema migratorio puede ser clave en este sentido. El segundo camino obligaría a dejar las cosas como están, mirarse en el espejo y resignarse a tener una relación mucho menos pretenciosa de la que se tiene ahora, llena de términos grandilocuentes como asociación estratégica birregional o concertación política. De no invertirse más esfuerzo en esta relación y sin importar cuánto se le institucionalice, y dadas las capacidades e intereses de América Latina y el Caribe, los vínculos con Europa se quedarán en un remotísimo segundo plano. Lo mismo ocurre con la UE para la que ni latinoamericanos ni caribeños representan realmente un aliado estratégico ni un botín político ni un interlocutor que le permita potenciar su papel internacional.

Para la relación ALCUE vienen tiempos difíciles, producto de las circunstancias de cada uno de los socios, pero, sobre todo, porque tal y como pinta el mundo que viene, esta alianza no es lo suficientemente fuerte como para tener su propio camino o para resistirse a quedar subsumida en los juegos de quienes vienen empujando con fuerza. Como dice el epígrafe con el que abre este texto, por bonita que haya sido la estrategia elegida hace diez años, a la luz de sus resultados habrá que modificarla.

III. Las salidas de la crisis económica global y la nueva arquitectura financiera internacional



La crisis económica global y la búsqueda de una nueva arquitectura financiera internacional: una reflexión desde América Latina y el Caribe¹

Carlos Alzugaray Treto²

*Doctor en Ciencias Históricas,
Profesor titular, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos
de la Universidad de La Habana, Cuba*

Han pasado apenas dos años desde la Cumbre de Lima en mayo del 2008 y, sin embargo, una serie de acontecimientos indican que el marco global en que se insertan ambas regiones se ha transformado radicalmente. Examinemos brevemente algunos hechos puntuales:

1. Los Estados Unidos, sin lugar a dudas la superpotencia dominante del sistema internacional, se han visto envueltos en tres crisis de carácter general: una económico-financiera, una diplomático-militar y otra político-doméstica. Estas tres crisis pueden ser perfectamente interpretadas como el inicio de un periodo de declinación marcado por aquello que Paul Kennedy llamó el natural “sobredimensionamiento imperial” de todo imperio que alcanza su zénit y comienza a comprobar que sus recursos y fortalezas económicos no son suficientes para sostener el mantenimiento de sus intereses políticos y militares a escala global. En estas circunstancias se ha iniciado en esa nación un proceso de cambios graduales y dolorosos encabezados por el primer Jefe de Estado afro-norteamericano de su historia, que inevitablemente repercutirán sobre otros países y regiones. Las dificultades enfrentadas por el Presidente Obama en materializar su programa de cambios son una muestra de lo azaroso que puede resultar este camino. La crisis económica financiera estadounidense tuvo un impacto global sin precedentes y obligó a repensar los mecanismos de gobernanza mundial particularmente en la esfera económica³.

1. El presente es un borrador. No citar sin autorización del autor; quien puede ser consultado vía correo electrónico: alzu-ga@cubarte.cult.cu.

2. Académico titular, Academia de Ciencias de Cuba. Embajador, ex Jefe de la Misión de Cuba ante la Unión Europea, 1994-1995.

3. Véase Andrew J. Bacevich, *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, Nueva York, Metropolitan Books, Henry Holt and Company para The American Empire Project, 2008. Por mi parte he abundado sobre estos temas en “Crisis de hegemonía y orden mundial: la relación Estados Unidos-América Latina”, en Jorge Hernández (coordinador), *Los EE. UU. a la luz del siglo XXI*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2008; “La administración Bush y la historia reciente de los Estados Unidos: crisis hegemónica, sobredimensionamiento imperial o comienzo de la decadencia final” (Mención de Honor, Concurso Internacional de Ensayo *Pensar a contracorriente*), en Varios Autores, *Pensar a contracorriente*, Tomo VI (con un prólogo de Santiago Alba Rico), La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2009, pp. 244-274; y en “Diálogos para un Nuevo

2. La Unión Europea, al fin, acaba de ratificar el Tratado de Lisboa, que significa un cambio institucional de gran calado que ha tensionado y tensionará todos sus mecanismos de toma de decisiones y hasta sus presupuestos y valores compartidos, pero la llevará, quién lo duda, a transformarse como actor político global después de un periodo en que se han producido sustanciales cuestionamientos sobre su eficacia, tanto a su interior como a escala mundial. La ratificación del Tratado ha tenido lugar cuando la Unión Europea enfrenta el impacto de la crisis económica global sobre todo su entramado social y busca salida para algunos países que han sido afectados en mayor medida que otros. Esto ha añadido nuevas controversias a un elemento clave de la construcción europea, verbigracia los instrumentos de cohesión de la UE, ya afectados por la acelerada ampliación de 15 a 27 acaecida en los últimos diez años⁴.
3. América Latina y el Caribe está en un franco proceso de maduración de su proyecto de construcción regional, impulsado por el triunfo en varios países de actores políticos y sociales que demandan mayor unidad y mayor independencia de los centros de poder internacional. Más allá de los avatares que puedan ocasionar cambios políticos puntuales en algunos países de la región, la presencia de estos actores emancipadores ha tenido una influencia en la forma de gobernar y de tomar decisiones que responden más a los requisitos de autonomía regional, desarrollo sostenido y unidad continental. Lo que sucede en América Latina y el Caribe tenía que suceder y no es creíble que pueda retroceder. Paralelamente, se está produciendo un debate sobre si la región avanza hacia la integración o hacia la fragmentación muy bien reflejado en varias obras recientes⁵.
4. Estamos ante un escenario global caracterizado por la crisis, es cierto, pero también por una creciente diversidad y activismo. Están lejos los años en que se podía pensar en un orden mundial piramidal y mucho menos unipolar. China, Rusia, India y otros actores participan más activamente en los órganos de gobernanza global. Pero también lo hacen países en vías de desarrollo, con lo que crecen varias demandas importantes: equidad, desarrollo sostenible, cooperación. El G-20 como institución clave de la gobernanza mundial, surgido a raíz de la crisis financiera global originada en Estados Unidos a fines del 2008, meses después de la Cumbre de Lima, es una muestra de esta diversificación planetaria de centros de poder. Vale subrayar que en el mismo participan

Tiempo", entrevista a Carlos Alzugaray por Lenier González en la revista *Espacio Laical*, publicación de la Archidiócesis de la Habana, n° 1, 2009, pp. 31 a 49.

4. Cuatro obras recientes de autores europeos y norteamericanos han debatido las potencialidades del modelo europeo y de su proyección internacional: Jeremy Rifkin, *El sueño europeo: Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Paidós, 2004; Anthony Giddens, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007; Mark Leonard, *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Madrid, Taurus Santillana, 2004; y Tsoulakis, Loukas, *What kind of Europe?*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

5. Véanse, por citar solo algunos ejemplos, Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, EDHASA, 2008; Michael Reid, *El continente olvidado: La lucha por el alma de América Latina*, Barcelona, Belacqva; *El ojo de la Historia*, 2009; Marc Saint-Upéry, *El sueño de Bolívar: El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Barcelona, Paidós, 2008; Alfredo Guerra-Borges (coordinador), *Fin de época: De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009; Claudio Katz, *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR Y ALBA*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2006; Andrew F. Cooper y Jorge Heine (editores), *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, Tokyo, United Nations University Press, 2009.; y Roberto Regalado, *América Latina entre siglos: Dominación, crisis, lucha social y las alternativas políticas de la izquierda*, Melbourne, Ocean Press, 2006.

tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) mientras que por Europa, además de la Unión Europea, forman parte cuatro de sus miembros (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido).

La necesidad de construir una nueva arquitectura financiera internacional después de la crisis económica global que se inició en Estados Unidos en el 2008 ha sido un asunto de absoluta prioridad en los foros internacionales más importantes, desde la Asamblea General de Naciones Unidas hasta las Cumbres del G-20, creado precisamente como respuesta a la debacle provocada por el manejo irresponsable de las finanzas estimulado por el credo neoliberal de “fundamentalismo mercantil”, emanado precisamente de algunos organismos de gobernanza económica y financiera internacional como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Ni siquiera los más dogmáticos defensores de la “mano invisible del mercado” niegan hoy lo que es evidente: los Estados y gobiernos son parte imprescindible de cualquier solución y no del problema como se sugería antaño.

Sería conveniente repasar algunas de las más importantes aportaciones al tema de las crisis financieras desde el punto de vista de algunos especialistas e intelectuales públicos que advirtieron la inevitabilidad de la misma y la necesidad de tomar medidas para gobernar mejor las finanzas internacionales. Ya en 1944 Karl Polanyi alertó que era una utopía propia del liberalismo económico el establecimiento de un sistema de mercado auto regulado⁶. Por su parte, el pensador liberal británico, John Gray, ya advirtió en 1998 que en materia de finanzas globales había una suerte de Ley de Gresham en la que el capitalismo malo (desregulado) desplazaba al capitalismo bueno (economías sociales de mercado como las europeas), al igual que el dinero malo desplazaba al dinero bueno⁷.

Por su parte, el conocido financiero internacional George Soros, afirmó en el 2002:

“En vez de moverse hacia el equilibrio, los mercados financieros (si están regidos tan sólo por sus propios mecanismos) tienden a desplazarse a los extremos y, eventualmente, a romperse. Por lo tanto, no se les puede dejar a su libre albedrío; las autoridades monetarias deben supervisarlos y, en cierta medida, dirigirlos”⁸.

David Held, en su propuesta de un pacto global como la alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington, apeló en el 2004 a un modelo de gobernanza financiera que se basara en la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia. Las ideas centrales de esta alternativa son: el desarrollo de la capacidad de gobernanza de los Estados en relación con los mercados financieros internos; un mayor acceso y un papel más activo de los países en vías de desarrollo en las instituciones de gobernanza financiera global; mejorar la cooperación entre las instituciones financieras y los países desarrollados en el marco de Naciones Unidas;

6. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 1944, p. 140.

7. John Gray, *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press, 1998, pp. 78-99.

8. George Soros, *Globalización*, Barcelona, Planeta, 2002, p. 140.

y la reforma imprescindible de las instituciones financieras internacionales creadas hace más de cincuenta años⁹.

Una de las críticas más agudas y propuesta de reforma del sistema financiero mundial la hizo el Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz, en 2007 en su obra *Making Globalization Work*. Según el economista de origen estadounidense, “existe actualmente también un consenso, por lo menos fuera de Estados Unidos, que algo anda mal en la forma en que se toman las decisiones a nivel global; hay un consenso, en particular, sobre los peligros del unilateralismo y en el ‘déficit democrático’ en las instituciones económicas internacionales. Tanto estructural como procesalmente, no se escucha las voces que deben ser escuchadas. El colonialismo ha muerto, sin embargo los países en desarrollo no tienen la representación que deberían tener”¹⁰.

Otro destacado economista estadounidense, Jeffrey Sachs, ha vinculado la reforma del sistema financiero internacional a los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados hace unos años por las Naciones Unidas. Tomando como ejemplo el modelo establecido por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, ha sugerido que “deberíamos planificar la simplificación de la arquitectura de la ayuda global y hacerla más transparente, basarla en la ciencia y conseguir que fuera capaz de responder a las necesidades reales”. En esta nueva arquitectura financiera para el desarrollo sostenible Sachs ha propuesto la creación de varios fondos y el reordenamiento de los existentes en siete sistemas financieros:

- Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y Otras Enfermedades.
- Fondo Mundial para la Revolución Verde Africana.
- Servicio de Medio Ambiente Global.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Población.
- Fondo Mundial de Infraestructuras.
- Fondo Mundial para la Educación.
- Fondo Mundial de Desarrollo Comunitario¹¹.

A pesar de que todos estos análisis y propuestas estaban ya sobre la mesa hace varios años y de que ambas regiones tienen indudables intereses comunes al respecto, resulta paradójico comprobar que en las tres Cumbres ALCUE precedentes se le diera tan poca importancia relativa baja a la reforma de la arquitectura financiera internacional. En Guadalajara en 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes se comprometieron, en el párrafo 69 de la declaración, a promover “acciones para mejorar el proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de los organismos financieros internacionales y para reformar la arquitectura financiera internacional con miras a adoptar medidas conducentes a prevenir y resolver

9. David Held, *Un pacto global: La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*, Madrid, Taurus Santillana, 2004, pp. 97-100.

10. Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 2007, p. 18.

11. Jeffrey Sachs, *Economía para un planeta abarrotado*, Barcelona, Debate, 2008, pp. 396-398.

satisfactoriamente las crisis financieras y mejorar las condiciones de financiamiento de los bonos internacionales, teniendo en consideración la situación de los países en desarrollo, en particular de los más vulnerables, así como la recurrencia de crisis y la gravedad de sus efectos en los ámbitos nacional e internacional”.

Dos años después, en Viena, se repitió más o menos la misma fórmula. En el párrafo 47 se afirmó: “Seguiremos promoviendo medidas que permitan mejorar el proceso de toma de decisiones, la gobernabilidad y el funcionamiento de los organismos financieros internacionales, y aumentar la participación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales de forma que éstas reflejen más sus intereses y que dispongan de instrumentos más eficaces para la prevención y resolución de crisis. A este respecto, expresamos nuestra satisfacción por las iniciativas que ha adoptado el Fondo Monetario Internacional, tales como el Servicio para Impactos Exógenos, para prestar ayuda financiera a los países de renta baja que tienen que afrontar tales impactos”.

Estas formulaciones, a todas luces insuficientes desde la perspectiva actual, ni siquiera fueron reiteradas en la Declaración de Lima, en la cual un planteamiento sobre crisis y arquitectura financiera internacional brilló por su ausencia.

No obstante lo cual, valdría la pena repasar qué ha hecho América Latina y el Caribe desde entonces hasta la fecha para implementar lo previsto en Guadalajara y Viena. La actitud de la región ante los problemas derivados de la crisis financiera global parte del presupuesto de que no existen mecanismos de gobernanza financiera globales ni regionales adecuados a los problemas generados. Y ello aún cuando en términos relativos, América Latina y el Caribe sufrieron menos los embates del llamado “tsunami económico” de 2007-2008, según frase del propio Alan Greenspan.

Podría añadirse que hoy existen pocas dudas sobre las causas de la crisis financiera global, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Desregulación financiera neoliberal y fundamentalismo de mercado.
- Falta de transparencia y de rendición de cuentas (*accountability*).
- Déficit democrático. Fracaso de la teoría de la estabilidad hegemónica (*hegemonic stability theory*) que presidió gran parte del pensamiento occidental en la post-guerra fría.
- Poca atención prestada a los problemas del desarrollo.

Adicionalmente, pudiera argumentarse que la crisis comenzó por donde no se le esperaba. Barry Eichengreen, uno de los principales estudiosos de los fenómenos financieros mundiales, entre ellos la creación del euro, ha afirmado lo siguiente:

“La mayor parte de la literatura contemporánea sobre crisis financieras, sin exceptuar este libro, se había enfocado en los mercados emergentes como el lugar de riesgo por excelencia para una crisis; se les urgía

a modernizar sus instituciones y políticas financieras para igualarlas a las de los países avanzados. Sabemos ahora que la estructura y regulación de los mercados e instituciones financieras en Estados Unidos y Europa es un estándar inapropiado, esto es, que los mercados emergentes deben apuntar más alto”¹².

En tanto América Latina y el Caribe entran probablemente en la clasificación de “mercados emergentes”, esta apreciación de Eichengreen es pertinente en todo sentido. Es cierto que el panorama que presenta la región es abigarrado y no obedece aparentemente a una estrategia coherente. Pero si alguien puede comprender que esto no es un obstáculo para la búsqueda de una nueva arquitectura financiera adecuada, esos son los dirigentes de la Unión Europea, cuyo itinerario ha estado marcado por marchas, contramarchas, avances y retrocesos y momentos donde el caos ha parecido prevalecer sobre el orden.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) acaba de publicar dos enjundiosos informes titulados *Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional* y *La reforma de la arquitectura financiera internacional: una visión latinoamericana y caribeña*, que me permito glosar¹³. Ambos informes parten de lo que se define como “avanzar hacia mayores niveles de autonomía de la región respecto del funcionamiento actual del sistema monetario y financiero internacional.” Propongo que esto no significa en modo alguno rechazar ni renunciar a buscar espacios de cooperación con otras regiones, como puede ser la Europa comunitaria.

En el segundo de estos informes se afirma que “deberían desarrollarse todos los esfuerzos posibles para construir una arquitectura financiera regional en América Latina y El Caribe, y que dicha construcción, pese su complejidad y a las dificultades que habría que sortear para concretarla... es un objetivo de mediano plazo no sólo viable, sino además necesario para crear en la región las condiciones que exige el desarrollo económico y social, dado el actual y previsible escenario mundial”.

En el plano internacional, muchos gobiernos y otros sujetos sociales regionales parten de que la actual crisis tiene su origen en un entorno internacional marcado por “las graves debilidades e inconsistencias presentes en la base monetaria-dólar al menos desde la ruptura del sistema de Bretton Woods”.

Como bien señala el documento de trabajo del SELA:

“En lo que respecta al crédito, problemas tales como la desregulación profunda de las finanzas en los ámbitos nacionales y en su movimiento internacional; el despliegue sin freno alguno de todo tipo de operaciones, incluidas aquellas que más han favorecido la falta de transparencia, el ocultamiento de información, la

12. Barry Eichengreen, *Qué hacer con las crisis financieras*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p 8.

13. Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional*, SP/Di n° 10-09, Caracas, 2009 y *La reforma de la arquitectura financiera internacional: Una visión latinoamericana y caribeña*, SP/RR:RAFICMFALC/DT n° 3-10, Caracas, 2010.

evasión fiscal, los esquemas Ponzi, los “productos estructurados”, etc.; la imposición de todo tipo de condicionalidades hacia los países en desarrollo por parte de los organismos financieros internacionales; y la obtención de desmesuradas ganancias en la intermediación y especulación financiera incluso en medio de la crisis, son sólo algunas de las expresiones de un funcionamiento de los mercados crediticios internacionales que en nada responde al papel que dichos mercados deberían jugar en la economía mundial, y de ninguna manera se ajusta a las necesidades que en ese ámbito es necesario atender en países como los latinoamericanos y caribeños”.

Entre las situaciones de riesgo que preocupan a gobiernos y otros sujetos sociales en la región está el hecho de que “de ninguna manera es suficiente sólo superar la actual crisis y evitar —en el mejor de los casos— la reproducción de burbujas como la inmobiliaria del 2001-2007 o los excesos más notorios de la desregulación financiera, ni menos aún es suficiente la inyección de recursos al FMI que le permitirá reproducir, apenas suavizándolas en el mejor de los casos, las prácticas que lo caracterizan desde hace ya mucho”.

Ante este panorama nada alentador, ha venido creciendo en América Latina y el Caribe la idea de un programa de acción global que incluya algunos sino todos los siguientes elementos:

- **Respecto a la toma de decisiones:**
 - Ensanchar esencialmente los ámbitos de discusión y de toma de decisiones, no sólo acerca de la presente crisis, sino en el largo plazo y respecto al sistema en general.
 - Frente a los movimientos internacionales de capital, recuperar espacios de ejercicio de la soberanía nacional y regional, que deben ponerse en función de las estrategias de desarrollo.
- **Respecto a la crisis, a la recuperación y a la superación de asimetrías:**
 - Valorar que el costo de la crisis y de la recuperación, corra por cuenta de las economías en que dicha crisis se gestó y, dentro de ellas, de los agentes cuya actuación creó las condiciones para su estallido.
 - Rectificar las asimetrías existentes entre países desarrollados y en vías de desarrollo de desequilibrios macroeconómicos en materia de balanza de pagos, capitales y prácticas especulativas.
- **Respecto al control financiero y erradicación de la especulación:**
 - Fortalecer los mecanismos de supervisión, regulación y control sobre los mercados financieros y de valores.
 - Trabajar por erradicar la especulación como principal motor de los sistemas financieros y de crédito, nacional y globalmente, logrando que los mismos se pongan al servicio de la producción y del desarrollo.
- **Respecto a las IFI (instituciones financieras internacionales):**
 - Remodelación de los organismos financieros internacionales con el objetivo de pronosticar las crisis y atacar sus causas de raíz.
 - Revisión de la pertinencia de las actuales IFI con los principios, objetivos y prácticas que los han caracterizado.

- Revisar los criterios de condicionalidad que hasta ahora se imponen a los países en desarrollo para tener acceso a los recursos de las IFI, así como los montos y la lentitud de acceso a dichos recursos.

Paralelamente, los países de la región se vienen proponiendo una serie de medidas a escala regional. La primera de ellas estriba en la puesta en práctica de una arquitectura financiera regional a partir de las instituciones ya existentes y de las que se han venido conformando en los últimos años.

Entre las ya existentes pueden mencionarse el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco de Desarrollo del Caribe, la Unión Monetaria de la Organización de Estados del Caribe Oriental y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). De éstos, sin ninguna duda, es el BID el más importante y el más capacitado para movilizar recursos, pero como dictaminó un informe de 2008 de la Oficina de Evaluación y Supervisión de la propia entidad, el organismo requiere de profundas reformas para enfrentar los desafíos actuales. Hasta ahora, la heterogeneidad de este abigarrado grupo de organismos ha sido un problema pero en un futuro pudieran convertirse en una fortaleza de un sistema regional.

Más recientemente, la región se ha caracterizado por el surgimiento de toda una serie de iniciativas que apuntan hacia otro impulso de renovación o refundación de una arquitectura financiera regional. Estos mecanismos son: el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre Argentina y Brasil; el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE); el Banco del ALBA —TCP; y el Fondo ALBA— Caribe. Estos tres últimos en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas. Finalmente, el Banco del Sur, que propició la adopción y firma de la Declaración de Quito, que propuso los lineamientos generales de una nueva arquitectura financiera Regional.

Como bien ha señalado el informe del SELA:

“En lo que respecta a la Declaración de Quito, en ella el Banco del Sur fue claramente definido como parte de un esfuerzo de mayor envergadura, que consiste en crear una nueva arquitectura financiera regional ‘orientada a fortalecer el papel del continente en el mundo financiero y comercial globalizado y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos’. Según esa Declaración, dicha arquitectura tendría tres componentes principales, mismos que desde ese entonces han venido ganando presencia en los debates y reuniones intergubernamentales —así como en otros ámbitos— en la región: 1. ‘...la creación del Banco del Sur como Banca de Desarrollo’, 2. Un ‘Fondo de Estabilización, a partir del fortalecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) con la integración de nuevos socios y/o creación de nuevos instrumentos’, 3. ‘Un sistema monetario regional que podrían iniciarse con el comercio bilateral en monedas domésticas, tal como lo están haciendo Brasil y Argentina’”.

“Si en efecto el Banco del Sur inicia sus actividades en 2010, para ese entonces habrán transcurrido tres años desde que se suscribió el primer memorándum de entendimiento sobre su creación y más de dos años desde la firma del Acta Fundacional, habiéndose acumulado en esos años una serie de retrasos respecto de los tiempos acordados. Ello refleja la dificultad que hasta ahora subsiste para concretar la puesta en marcha del Banco, motivada principalmente por la coexistencia de visiones diferentes acerca del rol y modalidades de funcionamiento del mismo. La incorporación o no de funciones de fondo de estabilización en los objetivos del Banco y la relación existente entre aportes y capacidad decisoria, parecen ser dos temas conflictivos ya superados con los acuerdos hasta ahora existentes, pero sin duda subsisten otros temas aún pendientes, que deberían ser acordados lo antes posible para que efectivamente el Banco inicie a la brevedad sus actividades, para lo cual seguramente será necesario acelerar las negociaciones gubernamentales en marcha”.

Lo que indican estas informaciones es que América Latina y el Caribe no se ha quedado cruzada de brazos ante los desafíos impuestos por la crisis financiera global, sino que viene trabajando para estructurar una nueva arquitectura financiera regional que complementa cualquier avance en la construcción de una similar a escala planetaria. Este esfuerzo, claro está, enfrenta importantes riesgos y desafíos, pero el proceso de maduración de la región en el cual se nota un creciente pensamiento “regional” o sobre oferta de esquemas de integración, como ha señalado Rojas Aravena, puede contribuir a que tengan fructificación todas estas iniciativas¹⁴.

En este sentido, no es aventurado afirmar, como lo hace el SELA, que “la aparición y desarrollo de nuevos esfuerzos integracionistas de mayor alcance en la región —en términos de membrecía, pero también de profundidad y de multiplicación de objetivos y ámbitos de acción— como lo es la UNASUR, y la futura Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, es probable que favorezca la reducción y agrupación de las actuales estructuras de cooperación monetaria y financiera”.

No sería descartable que, en estas condiciones, aparezca definitivamente una voluntad política que conduzca a la creación de una institución financiera de gran calado. Esta institución podría tener tres componentes:

- Respecto al Banco, el SELA propone cuatro principios: autonomía, sustentabilidad, equidad y no condicionalidad.
- El Fondo Regional de Contingencia actuaría como un mecanismo de apoyo a los países de la región que sean más afectados por crisis financieras o ataques a sus monedas. Esto contribuiría a que existiese en la región una mayor estabilidad cambiaria.
- En la creación de un Espacio Monetario Regional se tomaría muy en cuenta la experiencia de otras regiones y aquí la Unión Europea podría jugar un importante papel por la experiencia ya acumulada al respecto.

14. Rojas Aravena, Francisco, *La integración regional: un proyecto político estratégico*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), III Informe del Secretario General, 2007.

El pensamiento europeo no parece estar muy separado de lo que se elabora en América Latina y el Caribe. Tómese por ejemplo, lo dicho por Jacques Attali:

“Todo lo anterior demuestra que la supervisión de las finanzas es una función de interés general que no debe dejarse, aun en sus aspectos particulares, en manos del sector privado, ni tampoco de un solo Gobierno, el cual podría imponer reglas conforme a sus propios intereses, pero que fueran desastrosas para el resto. Una reglamentación mundial, detallada y continuamente evaluada debería permitir anticipar los desequilibrios y, en particular, evitar que los fondos públicos se utilizaran para recapitalizar los bancos. Es tiempo de entender que esta crisis puede constituir una oportunidad saludable para el mundo, una última alerta antes de la catástrofe que podría desembocar en una mundialización anárquica. Es el momento de hacerse algunas sencillas preguntas. ¿Podemos poner en funcionamiento a escala mundial lo que se logró durante un tiempo a escala nacional? ¿Podríamos crear, a partir de la nada, un Estado mundial (es decir, una administración, una policía y una justicia supranacionales)? ¿Se debe crear a escala global un Estado keynesiano? ¿Hay que relanzar el crecimiento mundial derrochador de recursos o bien hay que aspirar a un crecimiento austero, por razones ecológicas?

“En conformidad con el análisis precedente, habrá que ordenar antes que nada cada economía nacional; en primer lugar, aquella donde comenzó todo: la economía norteamericana; después, habrá que implementar una regulación y una gobernanza supranacionales, y, por último, impulsar grandes trabajos mundiales destinados a reorientar el crecimiento”¹⁵.

Visto todo lo anterior, no parece haber un abismo infranqueable entre las posiciones latinoamericanas y caribeñas y las europeas. Sin embargo, sí hay obstáculos importantes. Por la parte europea una falta de priorización a la verdadera concertación con América Latina y el Caribe. Por esta última, un difícil camino se concertaciones. La Cumbre de Madrid, sin embargo, habida cuenta de la gravedad del tema, pudiera tomar algunas medidas iniciales que resumimos brevemente:

1. La Declaración debería superar las pálidas referencias al tema contenidas en las anteriores.
2. Dedicarle más tiempo al análisis de la posible cooperación entre ambas regiones en el tema que responda mejor a los intereses mutuos de ambas.
3. Crear un mecanismo de consultas especializadas que elaboren ideas que puedan servir a los 60 gobiernos que integran ambas regiones a hallar consensos y concertaciones.
4. Asimismo ambas regiones deberían comprometerse firmemente mediante una afirmación contundente a cooperar y concertar posiciones ante las negociaciones que tienen lugar en el G-20 y en otros foros donde se analice esta cuestión.

15. Jacques Attali, *¿Y después de la crisis qué...?*, Barcelona, Editorial GEDISA, 2009.

Las salidas de la crisis económica global y la nueva arquitectura financiera internacional

Francesc Granell

*Catedrático de Organización Económica Internacional
de la Universidad de Barcelona, ex Director del Instituto de Economía Americana*

I. Introducción

La VI Cumbre Euro-Latinoamericana-Caribe, que va a tener lugar en Madrid, en mayo de 2010, bajo el título global de “Hacia una nueva etapa de asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”, constituye una nueva oportunidad para plantearse muchas de las cuestiones que en los últimos años van estando sobre la mesa de los círculos académicos y políticos en relación al desempeño de las economías europea y latino-americana-caribeña en el marco de la globalización y la ascensión de algunas potencias emergentes en el que nos estamos moviendo y en el marco de las ideas para superar la crisis que ha azotado a la economía mundial en los últimos tiempos con una intensidad desconocida en muchos años.

El ejercicio pasa por la constatación de que la globalización impone serias restricciones a muchos de los paradigmas bajo los que se había vivido a ambos lados del Atlántico hasta hace poco considerando que los mayores ritmos de crecimiento mundial se están registrando en la zona Asia-Pacífico. Hoy en día los problemas son globales pero las autoridades para hacerles frente son nacionales o —todo lo más— europeas, ya que los niveles de gobernanza global son, de momento, muy limitados y focalizados en unas pocas cuestiones funcionalistas.

En este contexto, y a diferencia de Europa, muchos de cuyos países han tenido un pasado de economías abiertas, América Latina tuvo, por su parte, un pasado relativamente autárquico debido al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones en el que vivió en los años cincuenta del siglo pasado y esto ha condicionado muchas evoluciones de su visión autárquica sobre la economía internacional.

Como consecuencia del fracaso del modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones a una limitada escala nacional, el modelo de desarrollo fue evolucionando hacia la industrialización sustitutiva de importaciones a escala regional lo cual condujo a la

formación de la ALALC por el Tratado de Montevideo que luego dio paso a la ALADI y al primitivo diseño de dos integraciones subregionales bien conocidas: el Grupo Andino y Mercosur. El Mercado Común Centroamericano y el CARIFTA respondían, con algunas variantes, a tal modelo. Pese a los buenos deseos iniciales de todas estas integraciones regionales y a los esfuerzos que la Unión Europea ha desplegado para darles soporte, estas organizaciones regionales no han alcanzado niveles suficientes de integración como para que su países miembros asuman respuestas coordinadas a los problemas internacionales de cada momento como es el caso, por ejemplo, de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional. No es que los países europeos hayan alcanzado, tampoco, un grado de integración total en ciertas áreas y, es más, en ámbitos como la Nueva Arquitectura Financiera Internacional aún hay divergencias entre países a favor de la regulación y países contrarios a ella pero las instituciones europeas han avanzado claramente ya en una serie de ámbitos regulatorios internacionales.

Los aires autárquicos latinoamericanos —con la sola excepción del Chile de Pinochet tras su abandono del Grupo Andino— sólo empezaron a cambiar con ocasión del Consenso de Washington que sirvió para ir abriendo las economías de los diferentes países —sobre todo de los más endeudados— que debieron recabar asistencia financiera de las instituciones de Bretton Woods para acometer sus programas de estabilización y ajuste estructural.

Ello hizo que los países latinoamericanos fueran entrando en el análisis de la cooperación monetaria y financiera internacional aunque bajo la perspectiva de que el modelo del Consenso de Washington fallaba respecto a la inclusión social al tener entre sus ideas-base la necesidad de reducir el gasto público y adelgazar la administración a niveles que fueran sostenibles de acuerdo con los ingresos fiscales, pero que resultaban del todo incompatibles con unas políticas sociales decentes cara a evitar la marginación de los sectores menos dotados de la sociedad.

Aquella etapa del Consenso de Washington se correspondió con el inicio de la etapa neoliberal y desregulatoria que, según la experiencia nos ha demostrado, ha conducido a situaciones de desregulación y liberalización excesiva, lo cual ha supuesto muchos problemas para la economía actual en general, y para la de ciertos países europeos y latinoamericanos en particular.

Era una época, sin embargo, en que no se había entrado, todavía, en los niveles de globalización en los que hoy estamos insertos y que tantas cosas han llevado a cambiar en el sistema económico mundial y en su realidad financiera global.

Por si esto fuera poco, las crisis financieras de los años noventa del siglo XX (México, países asiáticos, Rusia, Brasil y Argentina) y la crisis económica actual desencadenada por las hipotecas *subprime* norteamericanas y la quiebra de Lehman Brothers, en un mundo financiero insuficientemente regulado, han puesto de relieve que hoy no es posible acometer políticas

públicas y políticas de desarrollo sin tener en cuenta los nuevos parámetros financieros internacionales bajo los cuales éstas pueden llevarse a cabo.

Antes de ver cuáles son las propuestas posibles que pueden estudiarse en la VI Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe que va a celebrarse en Madrid en mayo de 2010 respecto a la Nueva Arquitectura Financiera Internacional, es preciso referirse a las opciones de cooperación entre ambas orillas del Atlántico desde el punto de vista de la UE de los 27 y los 33 de América latina y el Caribe teniendo en cuenta lo que significan las relaciones entre los países que participan en la Cumbre y el resto del mundo en un momento en que la aparición de nuevos actores mundiales supone una connotación diferente a la existentes cuando las Cumbres UE-ALC iniciaron andadura en 1999 en que, por cierto, las relaciones entre los entonces 15 miembros de la UE y los países del Caribe aún estaban regidas por el Convenio de Lomé y no por el de Cotonou que solamente se firmó en el 2000 en la capital de Benin y en que China no había aún ingresado en la Organización Mundial de Comercio —cosa que sólo hizo en 2001— con todo el impacto en la globalización que ello ha supuesto.

2. Los cambios en la estructura económica mundial

Sin ir siquiera más lejos de la primera Cumbre entre la UE y la región latinoamericana y del Caribe celebrada en Río de Janeiro en mayo de 1999, la estructura económica mundial ha experimentado una gran transformación que ha conllevado que los países del Sur tengan mucho más que decir respecto a las cuestiones mundiales y que ha llevado a que los problemas no puedan solventarse en el cuadro estrictamente bilateral o birregional sino con una visión mundial.

En estos últimos años hay países latinoamericanos que han escalado posiciones muy relevantes en el contexto internacional como pueda ser el caso de Argentina, Brasil y México, que han accedido al G-20, al tiempo que han emergido nuevas potencias globales como es el caso de China tras su ingreso en la Organización Mundial de Comercio en 2001.

Los países en desarrollo o, al menos, una parte de ellos, han alcanzado capacidades de diálogo económico y financiero internacional que antes no tenían. Los casos más espectaculares son, sin duda, China y la India pero casi lo mismo sucede con México y Brasil y en menor medida con ciertos “leviatanes” regionales. Hay, además, otros países en desarrollo que ocuparían mejores posiciones en el concierto mundial si no se hubieran lanzado a políticas populistas que han mermado la confianza que el sistema mundial hubiera podido depositar en ellos.

Todo esto implica, como se decía, que el crecimiento de los países ya no depende tanto de acuerdos birregionales o bilaterales, como los que puedan discutirse directamente en las Cumbres UE-ALC, cuanto a la capacidad de los países de insertarse plenamente en la

economía mundial y de hacerse oír en los foros que van a determinar la regulación o la acción mundial en los diferentes ámbitos de carácter intergubernamental o de empresas multinacionales y bancos e instituciones financieras internacionales.

¿Cuál es, pues, la capacidad y fiabilidad que ofrecen los países latinoamericanos y del Caribe frente a todos estos factores que determinan lo exitoso o no de su inserción en la economía mundial y sus aportaciones posibles a la gobernanza económico-financiera mundial? y ¿cómo se relacionan con las actitudes de la Unión Europea y sus principales estados miembros en estas cuestiones?, ¿cuál es su capacidad para formular proposiciones aceptables para el resto de interlocutores mundiales?

Llegados aquí no cabe más remedio que aceptar que hoy no son sólo las integraciones regionales o los factores económicos los determinantes del peso o éxito de los países, sino también los factores políticos y de gobernanza. Estos factores poco o nada tienen que ver con las antiguas políticas autárquicas de sustitución de importaciones o las políticas de creación de bloques económicos regionales cerrados los que condicionan la capacidad de los países para formular proposiciones para poder modular la globalización de una forma responsable.

La fiabilidad o no de un país depende en alguna medida —por descontado— de la política económica que se siga, pero mucho más fundamentalmente de la política/política y de las garantías que ésta ofrezca a los centros internacionales públicos y privados de decisión en relación al grado de eficacia de sus sistemas regulatorios financieros, al nivel de corrupción que pueda percibirse en sus administraciones públicas o el grado de libertad con el que puedan operar las empresas inversoras o potencialmente inversoras.

En este contexto, la VI Cumbre EU-Latinoamérica-Caribe debe tratar de reforzar los lazos entre los 27 países de la UE y los 33 países latinoamericanos y del Caribe y llegar a consensuar proposiciones sobre las relaciones birregionales si se dan las condiciones pero no de una forma birregional excluyente, sino partiendo de la base de que las relaciones y las ideas que puedan surgir a ambos lados del Atlántico deben ayudar a que los países de ambas partes se inserten más y mejor en la economía mundial y puedan ser más determinantes en la vertebración de la economía internacional cara a potenciar sus respectivas posibilidades de desarrollo.

Un ejemplo claro lo tenemos en el caso de Grecia que, a pesar de formar parte de la UE desde hace más de veinticinco años y de formar parte de la Eurozona ha llevado a cabo políticas insostenibles a los ojos del mercado financiero mundial y a los ojos del resto de los Estados miembros de la Eurozona y del Fondo Monetario Internacional, lo cual ha conducido a este país a situaciones de gran dificultad financiera y la ha obligado a solicitar el correspondiente rescate financiero.

En Latinoamérica son numerosos los casos de países integrados en grupos regionales que tienen problemas muy distintos a los de sus compañeros de integración. Baste ver, a este respecto

que pese a venir defendiendo relaciones birregionales, la UE no ha tenido inconveniente en individualizar algunas relaciones con ciertos países latinoamericanos al no poder hacer avanzar las relaciones de carácter birregional.

Los países caribeños están, por el contrario, más avanzados respecto a sus relaciones birregionales con Europa que los países Latinoamericanos pues, no en vano, la Unión Europea tiene con ellos un “Acuerdo de Partenariado Económico” —en despliegue del Convenio de Cotonou— que implica un más avanzado proceso de diálogo económico y político para coordinar posiciones birregionales globales cara a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y cara, por ejemplo, también, a la crisis monetaria y financiera internacional y a los remedios a aplicar.

Europa ha venido sosteniendo que sus relaciones con Latinoamérica se basan en ideas y valores comunes y se han tratado de impulsar los grupos regionales que parecían despuntar en el subcontinente pero, en realidad, las relaciones de los países con Europa siguen determinados por un alto contenido de intereses individualizados recíprocos sin entrar en las opciones generales derivadas de la integración regional (Comunidad Andina, Mercosur, Comunidad Centroamericana) y, mucho menos, de globalización, salvo, quizás, las interacciones y posibilidades de actuación conjunta en instituciones como las Naciones Unidas (ONU), OMC, FMI, Banco Mundial, OCDE (en que México y Chile son ahora miembros), BPI, G-20 (con presencia de Argentina, Brasil y México) o la presencia de sus países en las Naciones Unidas con el objetivo de hacer cumplir la Carta de San Francisco y los numerosos instrumentos internacionales que la ONU. ha hecho avanzar en aspectos tales como los derechos humanos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la carta de los derechos y deberes de los Estados (1974), la declaración sobre el derecho al desarrollo (1986), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) o la resolución sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), al tiempo que deben prestar apoyo a los trabajos de la Corte Penal Internacional y de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Por encima de todo, tanto los países de la UE como los países latinoamericanos y caribeños, se comprometieron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, a hacer avanzar el octavo de dichos objetivos de desarrollo del Milenio: el hacer avanzar un Partenariado Mundial para promover el desarrollo, la lucha contra la degradación del medio ambiente, la lucha contra el proteccionismo y la búsqueda de nuevas formulas a favor de una nueva arquitectura financiera internacional, actuación, esta última que debe encuadrarse actualmente en superar los problemas derivados de la excesiva desregulación y del excesivo neoliberalismo financiero mundial que tantos desequilibrios han generado.

Europa y Latinoamérica pueden y deben, pues, colaborar en este contexto global y no sólo birregional o bilateral, en el cuadro de organismos económicos internacionales y de organismos no gubernamentales relevantes en el ámbito financiero mundial como puedan ser la Cámara de Comercio Internacional, la Comisión Internacional de Mercados de Valores, la Federación Internacional de Auditores, etc., pues los países más importantes de Europa y

Latinoamérica tienen entidades que se agrupan en tales organizaciones mundiales creadas sin intervención de sus respectivos gobiernos.

Europa desea convertirse en un actor y socio mundial global tal como reza, incluso, una de las secciones de su Marco Financiero 2007-2013 y tal como se fija como objetivo el Tratado de Lisboa entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009 y esto conlleva percatarse de que Europa puede ser un socio privilegiado para el diálogo con los países latinoamericanos en muchas cuestiones aunque para ello debe dar, ella misma, un impulso hacia una mayor coordinación de actitudes entre sus estados miembros pues son notorias las actitudes descoordinadas que algunos de los principales países europeos sostienen en los comités directivos de algunas instituciones económicas y financieras internacionales en relación a la necesidad o no de regulación, al alcance del esfuerzo en pro de los países en desarrollo y otras cuestiones. Si Europa no consigue hablar con una sola voz en estos foros va a quedar como un actor mundial irrelevante y difícilmente podrá ser un actor válido para América Latina.

El ámbito de la regulación financiera y la nueva arquitectura financiera internacional es un ámbito en el que la colaboración es posible y deseable pues no en vano Europa es hoy una Unión Económica y Monetaria que se ha permitido acelerar procesos regulatorios no sólo exclusivos a los 16 países del euro o a los 27 Estados miembros de la UE sino, en asociación con otros países, al nivel global. La convocatoria de la primera Cumbre del G-20 de Washington —que tanto ha aportado a la nueva arquitectura financiera internacional y a la acción concertada contra la crisis mundial en noviembre del 2008— fue, de hecho, una iniciativa de la UE en un semestre de Presidencia francesa pese a que, luego, Gran Bretaña, Alemania y Francia han mostrado algunas desavenencias que han mermado, en definitiva, la imagen de la UE como actor financiero global.

3. La cooperación europea al desarrollo y el diálogo con Latinoamérica y el Caribe en materia financiera

Desde la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, el mundo de la cooperación al desarrollo ha experimentado una profunda transformación desde el punto de vista cuantitativo (proceso de Monterrey) y desde el punto de vista cualitativo (sustitución del Convenio de Lomé por el de Cotonou, procesos de París y Accra sobre la eficacia de la ayuda, necesidad de diálogo para que la apropiación —*ownership*— sea un hecho, etc.).

La mayoría de los países latinoamericanos no necesitan hoy, sin embargo, de planteamientos asistencialistas como los que predominaron en el pasado en sus relaciones con los países desarrollados, ni parecen interesados en recibir ayuda para activar sus tambaleantes procesos de integración regional y subregional, sino ideas motor para activar los procesos de desarrollo con inclusión social —tras años de crecimiento desigual y no inclusivo— y evitar crisis bruscas

como las financieras que en un momento puntual pueden hacer perder el progreso realizado en años consecutivos de estabilidad.

Los 27 inaugurarán próximamente su nuevo Servicio de Acción Exterior Común bajo el mando de la baronesa Ashton, que es a la vez Alta Representante para la Política Exterior y de Defensa de la UE y Vicepresidenta de la Comisión Europea y ello, junto a la existencia —ahora— de un Presidente permanente del Consejo Europeo debería poder permitir una mayor coherencia y complementariedad entre las acciones de los 27 miembros de la UE cara al conglomerado ALC y cara a cada uno de los 33 países que lo componen y un campo en donde esto debería manifestarse es en el de la concertación entre ambos continentes para evitar futuras crisis.

Está claro, sin embargo, que la visión europea no es totalmente homogénea por las divergencias entre sus tres principales países respecto a la necesidad de regulación ni es compartida por todos los países latinoamericanos, pues los países de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América-Tratado de Libre Comercio de los Pueblos (ALBA) han elegido una vía alternativa que se ve claramente en las afirmaciones de sus últimas Cumbres presidenciales: “Los tiempos que vivimos reflejan que en América Latina y el Caribe se agudiza el enfrentamiento entre dos fuerzas históricas: de un lado, un modelo político y económico dependiente, elitista y explotador; herederero del colonialismo y el neocolonialismo, subordinado a los intereses del imperio; del lado opuesto, el avance de las fuerzas políticas revolucionarias y progresistas, que representan a las clases tradicionalmente desposeídas y discriminadas; comprometidas con la justicia social, con la verdadera independencia de los pueblos de la región, y con la aspiración de distribuir justamente las inmensas riquezas del continente”, se leía en una reciente declaración de la ALBA.

Esto implica que la coincidencia de actitudes frente a la VI Cumbre UE-ALC está lejos de la realidad, ya que, al menos los países miembros de la ALBA (Venezuela, Cuba y Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador y San Vicente y los Granadinas, con la asociación de Paraguay y de Granada) adoptan una línea socialista difícilmente compatible con las ideas motor plasmadas en los tratados europeos y que tienen reflejo en los conceptos que una buena parte de Europa (aunque no todos sus países) puede defender cara a la marcha hacia una nueva arquitectura financiera internacional.

4. Los impulsos a la nueva arquitectura financiera internacional

La cuestión de la nueva arquitectura financiera internacional empezó a presentarse como tal como consecuencia de las crisis financieras de los años noventa que sacudieron las economías de México (1994), varios países asiáticos (1997-99), Rusia (1998), Brasil (1999) y Argentina (2001), entre otros.

Esto quiere decir que algunos de los principales países latinoamericanos estuvieron en el foco de atención de quienes empezaron a preocuparse de llegar a reglas prudenciales y mecanismos

que hicieran mas difícil que pudieran repetirse fenómenos como los que entonces se produjeron debido a la ausencia de criterios de gestión de riesgo, a la excesiva liberalización de los movimientos de capitales que dio alas a los especuladores y a la desregulación financiera iniciada entonces.

A) Aspectos microeconómicos

La preocupación inicial era esencialmente macroeconómica pero el escándalo financiero ENRON de 2002 —que hizo, incluso, caer a una de las cinco grandes auditoras internacionales (Arthur Andersen)— hizo entender que sin unos buenos estándares microeconómicos contables y de auditoría para bancos y grandes empresas, las cuestiones macroeconómicas difícilmente podrían encontrar solución, pues los grandes inversores independientes, instituciones financieras y las grandes empresas son, con la globalización, el principal actor potencial de los desequilibrios macroeconómicos y de balanza de pagos con más protagonismo, incluso, que los propios gobiernos y bancos centrales, que perdieron buena parte de su protagonismo institucional con la segunda enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobada en 1978.

Toda esta preocupación por los aspectos microeconómicos de la arquitectura financiera quedó reafirmada cuando una serie de prácticas sobre derivados financieros generó la crisis de las hipotecas norteamericanas *subprime* que arrastró a la peor crisis registrada desde la de 1929 con el agravante, esta vez, de que la globalización hizo que la crisis se extendiera con una rapidez inusitada a todos los países del mundo y que la liquidez desapareciera súbitamente de los mercados. La negociación de las Reglas de Basilea III para fortalecer y reforzar la solidez de las instituciones financieras se presenta ahora como algo necesario si bien algunos países, algunos bancos y algunas instituciones financieras tienen actitudes más laxas que otros ante el temor de que un “Basilea III” reforzando los requerimientos de capital patrimonial de forma excesivamente dura encarezca el crédito.

Estamos en un momento, pues, en que todo el mundo habla de poner al día códigos privados ya existentes y a lanzar nuevas propuestas sobre solvencia financiera, contabilidad creativa y auditoría a nivel de entidades gremiales de economistas auditores y contables con objeto de establecer lenguajes comunes para orientar a los inversores y sentar códigos de ética profesional en favor de estándares y de protección de la fiabilidad de los datos contables y de auditoría.

Para cumplir su cometido, la Federación Internacional de Contadores (IFAC) hizo varios set de normas que corresponden a:

- Estándares Internacionales de Auditoría.
- Estándares Internacionales de Control de Calidad.
- Código Internacional de Ética.

- Estándares Internacionales de Educación.
- Estándares Internacionales de la Contabilidad del Sector Público.

El Código ético de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) data, de hecho, de 1977 y a él se hallan adheridos unos 2,5 millones de miembros en todo el mundo con una representatividad de 70 países incluyendo los grandes países latinoamericanos y europeos. Este Código trata de impulsar los estándares internacionales que deben servir como un medio para asegurar la credibilidad de la información de reciben los inversionistas y las personas que necesitan conocer estos datos.

La gran ventaja en este terreno microeconómico de la nueva arquitectura financiera internacional es que el 70% del control mundial de cuentas de las grandes empresas y bancos mundiales está en manos de las cuatro grandes auditoras transnacionales hoy existentes (PriceWaterhouseCoopers, Deloitte, KPMG y Ernst & Young) lo cual conlleva que sea relativamente fácil llegar a introducir estándares contables internacionales, y a unificar prácticas y códigos de normas técnicas con regulación coherente, a través de la simple concertación con estas cuatro grandes firmas con filiales en la gran mayoría de los países del mundo.

El primer portal en español sobre las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) y las Reglas Internacionales de Información Financiera para facilitar arreglos internacionales derivados de la nueva arquitectura financiera internacional y para facilitar los procesos de convergencia en el mundo, particularmente, entre los países de habla hispánica, son accesible a través de niniif.org, con lo que se asegura la difusión y aplicación de los estándares adoptados por la propia experiencia del sector privado.

Junto a estas cuestiones sobre información hay también que mencionar también como cuestión macroeconómica aspectos regulatorios para evitar que las entidades tengan una base insuficiente de recursos propios con nuevos estándares y ratios de solvencia como los propuestos por el Comité de Supervisión Bancaria del Banco de Pagos Internacionales en diciembre de 2009. En este proyecto de Basilea III se van a distinguir los recursos de capital que garantizan la continuidad de la entidad financiera y evitaría la necesidad de liquidación y otro componente de capital de segundo nivel para absorción de eventuales pérdidas en caso de liquidación.

Pertenece, también, al área microeconómica las propuestas sobre retribución de directivos financieros y códigos éticos para evitar abusos. Trata, en definitiva, de conseguir que el mayor número posible de países se adhieran a medidas encaminadas a reforzar los métodos de valoración de garantías, a resolver las posibles debilidades contables y hallar pautas para el control de los elementos que figuren fuera de balance, a reforzar la debida transparencia para los participantes en los mercados de los instrumentos financieros complejos que lancen las diferentes firmas y a generar un conjunto unificado de buenas prácticas en el tratamiento de fondos de capital o fondos de alto riesgo normalizando las prácticas que se han ido llevando

hasta ahora de modo irregular, sin transparencia, con gran opacidad u ocultación y, por tanto, sin que queden rigurosamente registradas en las cuentas de las empresas sin establecer, esto no, mecanismos que pudieran desincentivarlas. El objetivo a medio plazo sería crear una única normativa global de alta calidad, asegurando una aplicación coherente y un refuerzo de normas contables sofisticadas logrando que las instituciones financieras proporcionen, en sus informes, instrumentos reforzados para el descubrimiento de riesgos y detección de todas sus pérdidas, asegurándose de que en las informaciones económico financieras de cualquier institución financiera se proporcione una descripción completa, exacta y puntual de las actividades de la firma.

B) Aspectos macroeconómicos y sistémicos y las líneas de acción del G-20

El mayor énfasis referido a la nueva arquitectura financiera internacional se refiere, no obstante, a los aspectos macroeconómicos y sistémicos que acordados y divulgados por los organismos económicos internacionales inciden, a su vez, sobre el comportamiento a los agentes económicos y financieros que, con su actuación impactan inmediatamente sobre la actividad económica general y pueden generar una preocupante inestabilidad financiera internacional por asimetría en la información, abuso en los derivados y movimiento errático de fondos aprovechando la liberalización en la cuenta de capital.

Lo macro y lo micro interaccionan, así, de una forma permanente, lo cual explica que el G-20 haya venido incidiendo sobre ambos frentes desde su creación en 1999 y que el Foro de Estabilidad Financiera —creado tras una reunión de ministros de economía y banqueros centrales subsiguiente a la reunión del G-7 en Colonia en 1999— haya hecho lo propio al tiempo que el FMI, el BM y el BPI hayan hecho lo imposible para poner al alcance de los operadores mundiales las informaciones sobre la situación de los países del mundo, sobre las intenciones de los gobiernos que han recabado su financiación y sobre las discusiones sobre la utilización de los recursos que se han puesto a disposición de tales gobiernos para hacer frente a las crisis.

Pese a estas precauciones y a que los Acuerdos de Basilea de 1988 ya establecían unas normas reguladoras —que se revisaron en 2004— para evitar la anarquía bancaria, el *crack* de Lehman Brothers en 2008 generó una situación en la que fue necesaria una Cumbre Mundial sobre Mercados Financieros y Economía Mundial. Elegido el formato del G-20 en que están representados tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México), la UE y cuatro países europeos a título individual (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) se inició un intenso proceso de discusión sobre la nueva arquitectura financiera internacional a partir de las discusiones de esta Cumbre del G-20 de Washington luego seguidas por las de Londres y Pittsburg que han conducido a plantearse una serie de cuestiones sobre los principios y plan de acción en que debe basarse la reforma del sistema financiero internacional y que comprende aspectos tanto micro como macro. Veamos aquí, pues los segundos y los denominados sistémicos:

- a) El FMI y otros entes reguladores y organismos deben desarrollar recomendaciones precisas para que la revisión de la valoración, el apalancamiento, el capital bancario, la

compensación ejecutiva y las prácticas de aprovisionamiento que pueden exacerbar las tendencias cíclicas se disciplinen dentro de un cuadro de economía de mercado. Los países o regiones que aún no lo hayan hecho deben comprometerse a revisar e informar sobre la estructura y principios de su sistema regulatorio para, de tal forma, poder asegurarse de que es compatible con un sistema financiero moderno y crecientemente globalizado para evitar, además y entre otros, las malas prácticas de bancarias y crediticias en lugares desregulados.

- b) La supervisión prudencial debe asegurar que las agencias de calificación crediticia que han permitido la difusión de productos arriesgados y nada valiosos por otros de alta valoración, se atengan a los estándares internacionales que operan en otro tipo de actividades. Las autoridades deben asegurarse de que las instituciones financieras mantengan un capital adecuado en la cantidad necesaria para que se mantenga la confianza "estableciendo" requisitos reforzados de capital para los créditos estructurados y las actividades de securización.
- c) El G-20 ha propuesto que los reguladores adopten criterios generales que sirvan para que las entidades financieras gestionen el riesgo con mayor eficacia. Bien mediante mejores controles internos, bien mediante mayores "colchones de liquidez" o mediante la aplicación de incentivos que promuevan la estabilidad y la securización de los productos estructurados o sea los productos que los bancos hacen nacer de otros productos para lograr más liquidez.
- d) Para lograr la integridad de los mercados financieros el G-20 propone que las autoridades regionales y nacionales trabajen juntas, que compartan la información sobre las amenazas contra la estabilidad del mercado y que revisen la normativa de conducta empresarial para proteger a mercados e inversores frente a la manipulación y los fraudes en el mercado referidos a paraísos fiscales, financiación del terrorismo y blanqueo de dinero negro.
- e) El G-20 menciona la necesidad de fortalecer el contacto, la comunicación y la coordinación entre instituciones sin hablar de crear nuevas instancias de gobernanza y decisión.
- f) El G-20 ha destacado la necesidad de fortalecer el FMI y de consolidarlo como la instancia de prevención y gestión de las crisis financieras sistémicas con más capacidad de revisión y supervisión central dotándolo, además, de mas recursos. Ello se ha verificado a través de un aumento general de cuotas, una nueva asignación de derechos espaciales de giro y la creación de nuevos servicios financieros recurriendo, al mismo tiempo, a la venta de parte de sus tenencias de oro y a recabar nuevas aportaciones de países con excedentes en sus cuentas de divisas, mencionándose, además, la posibilidad de "explorar nuevas formas de restaurar el acceso a los créditos por parte de los países emergentes y en vías de desarrollo" y de que el Banco Mundial y los bancos de desarrollo multilateral apoyen a los países que lo necesiten en los casos en que los graves trastornos del mercado les hayan limitado el acceso a la financiación necesaria a pesar de tratarse de países con buenos antecedentes y políticas sanas de acuerdo con las recomendaciones de las instituciones de Bretton Woods (líneas de crédito contingente). El Foro de Estabilidad Financiera y el Comité Monetario y Financiero del FMI pasan a ver reforzado su papel.

Este contexto de nueva arquitectura financiera internacional desarrollado por el G-20 en sus Cumbres de Washington (2008) y de Londres y Pittsburg (ambas de 2009) es, hasta ahora, la vía ortodoxa para restablecer la confianza de los operadores mundiales que debe permitir que no se reproduzca en el futuro, por males prácticas, la aguda crisis iniciada en el 2008. Todos los miembros del G-20 apoyan las medidas si bien su implementación deja amplio margen de actuación a los reguladores nacionales y, en el caso europeo también, a la Comisión Europea y el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

En el área específica de la lucha contra los efectos que desencadenaron la gran crisis económica de 2008 y la instauración de la nueva arquitectura financiera internacional los países latinoamericanos no han conseguido una postura conjunta para que sus tres países miembros del G-20 (Argentina, Brasil y México) hayan mostrado una postura homogénea frente a las propuestas por carecer de un forum único para este tipo de coordinación. Quizás el nacimiento de la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños lanzada en la reunión de presidentes celebrada en Cancún de finales de febrero del 2010 y que debe concretarse en la Cumbre de Caracas programada para julio de 2011 pueda llegar a constituirse en una buena plataforma de diálogo que en su día, incluso podría vertebrar la parte americana de futuras cumbres UE-ALC si es que tal organización —que fusionará el Grupo de Río y la denominada Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y Desarrollo (CALC)— no queda, finalmente, en un mero intento de ciertos países latinoamericanos encaminada a excluir a Estados Unidos y a Canadá de un tipo de colaboración que hasta ahora venía impulsada por la Organización de Estados Americanos.

En Europa la actitud parece algo más coordinada, aunque Gran Bretaña muestra mucha reticencia respecto a la imposición de normas regulatorias por temor a perder la preeminencia del mercado de Londres muy basado en la libertad. Francia y Alemania tampoco han conseguido vertebrar un frente totalmente común. Europa sí sigue, sin embargo, las propuestas del Informe Larosiére aunque, pese a esto y a la concertación en el seno del Eurogrupo y el ECOFIN, no todos los países están avanzando de la misma manera en la implementación de las medidas anti-desregulación financiera.

En el terreno de los acuerdos a tomar en la VI Cumbre UE-ALC respecto a la Nueva Arquitectura Financiera Internacional con referencia a impulsar las propuestas del G-20, volvemos a encontrarnos con la posición crítica de los países de la ALBA que han creado un Sistema Único de Compensación Regional (Sucre) “como pieza clave que condensa la voluntad de un proyecto alternativo viable y justo para nuestra región, de cara a los estragos de la crisis financiera, una crisis, enfatizamos, que no es sólo del capitalismo como modelo sino que deriva de la lógica misma del capital”. La ALBA ha impulsado el Banco del Sur que, según la propuesta inicial, pretendía sustituir al FMI para sus países miembros si bien ha quedado finalmente como un banco de desarrollo en el que, por cierto y además de Venezuela también participan Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Chile como observador. “Según sus creadores el nuevo banco es una iniciativa revolucionaria, en los marcos del proyecto de integración regional de los pueblos, con significativa importancia para el proceso de liberación de América Latina

y el Caribe de los enredos y marañas del imperialismo... La particularidad es que la creación del Banco del Sur tiene como propósito romper los lazos de dependencia financiera, en el contexto actual de bochornoso endeudamiento y falta de capacidad de solvencia impuesta por gobiernos y agentes acreedores. Todos los países dependientes que aceptaron los términos impuestos para la concesión de empréstitos del Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial tuvieron que soportar condicionalidades comprometedoras de su desarrollo soberano e independiente y tuvieron que asumir compromisos de implementación de abyectas políticas antisociales, según el abecedario neoliberal".

Con toda esta grandilocuencia de la ALBA y las divergencias regulatorias entre los países europeos, ante la realidad de algunas propuestas del Presidente norteamericano Obama, es difícil que la VI Cumbre pueda llegar a conclusiones definidas por consenso respecto a la nueva arquitectura financiera internacional respecto al incremento de funciones del FMI para evitar nuevas crisis y respecto a los marcos regulatorios micro y macroeconómico que se han propuesto.

En esta área de antagonismos y con relación explícita al papel que puede jugar España, en este primer semestre de 2010 en su cuarta Presidencia rotatoria del Consejo, es útil recordar que España podría jugar un papel de conciliación pues no en vano la silla en el directorio del FMI que acoge a España tiene también como miembros a Venezuela, México y varios países centroamericanos, lo cual debería permitirle jugar un papel de conciliación para poder adoptar una posición común europea y para conseguir una armonización de las antagónicas posturas mostradas por Venezuela en la búsqueda de un nuevo orden financiero internacional que permita, por ejemplo, evitar la caída de Grecia y evitar abusos y descontroles como los que se han producido en los últimos años.

5. Las salidas de la crisis económica global

En el 2009 la economía latinoamericana se ha contraído en un 1,8% lo cual es algo menos que el retroceso experimentado por la economía de la UE y va a crecer un 3% en el 2010, o sea algo más que lo que se espera crezcan los países de la UE en su conjunto. Según las estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo todos los países de América Latina han experimentado crecimientos negativos en el 2009 salvo el Perú.

Ante este hecho, el BID se ha planteado acciones para relanzar el crecimiento y evitar que vuelvan a aumentar los niveles de pobreza saludando, además, que el ingreso de China en el BID como su 48° Estado miembro en la Asamblea de su 50° aniversario pueda ayudar a financiar proyectos en toda Latinoamérica.

Pero la cuestión no es sólo la de salir de la crisis actual, sino la de asumir los cambios regulatorios necesarios para que los países salgan de la crisis con economías más sólidas y menos vulnerables que las hasta aquí tenían.

Si antes de la crisis económica actual la situación fiscal de numerosos países latinoamericanos ya era difícil, la situación actual presenta tintes aún peores, pues han jugado los estabilizadores automáticos en el sentido de una reducción de ingresos públicos como consecuencia la crisis y de incremento de gastos por la adopción de medidas para salir de la crisis lo cual ha llevado a los países a niveles más altos de endeudamiento y de encarecimiento en su acceso al crédito.

Con independencia del credo político-económico que se profese, es perentorio para los países latinoamericanos y europeos, racionalizar su gasto público y asumir las reformas fiscales precisas para que la economía pueda funcionar correctamente sin tener que recurrir a mayores niveles de endeudamiento mas allá de los ya altos niveles de deuda actuales aunque, en este terreno, existen profundas diferencias entre los 33 países de Latinoamérica y el Caribe tal como puede constatarse en los informes por países publicados por diversas organizaciones económicas internacionales.

La situación es especialmente crítica para los países que han visto acrecentada su deuda con los bancos mundiales, pues los créditos contraídos deben amortizarse y ello —a medio plazo— obligará a nuevos ajustes, ya que no parece recomendable romper con la confianza del sistema financiero internacional eludiendo el pago del servicio de la deuda y tampoco es recomendable caer en soluciones populistas y desoír las indicaciones de la OCDE o del CIADI del Banco Mundial en relación a la expropiación o nacionalización de inversiones extranjeras que puedan arrinconar a un país del crédito internacional para seguir interaccionando con todos los demás actores de la sociedad internacional, ya que si se cortan los ligámenes con el sistema económico-financiero global, las posibilidades de un desarrollo económico que tenga además en cuenta los elementos sociales quedan muy reducidas.

En este 2010, en que los diferentes países latinoamericanos empiezan a celebrar los 200 años de su independencia de la Corona española y en que ya está claro que las integraciones económicas latinoamericanas no están en la línea de profundización que Europa había venido deseando e impulsando sin gran éxito, la VI Cumbre UE-ALC debería ser un nuevo espacio de concertación que pusiera de manifiesto que, ya que América y Europa tienen el reto común de la crisis monetaria y financiera internacional, sus 60 países son capaces de hacer propuestas comunes congruentes con las exigencias del sistema financiero internacional renovado capaz de asegurar el retorno al orden, a la confianza y al crecimiento sin exclusión impulsando la transparencia y los estándares contables y de administración de riesgo, la supervisión, la transparencia fiscal y la lucha contra los paraísos fiscales, las buenas prácticas en materia de política monetaria y financiera, la implantación de indicadores de solvencia, la evaluación y regulación de intermediarios y mercados, la remuneración por primas excesiva a ciertas categorías de directivos financieros y la adhesión a los estándares internacionales éticos y mutuamente convenidos con la creación de mecanismos de alerta temprana y de prevención de “contagios” bajo guía de las instituciones financieras internacionales.

En la medida en que determinados *lobbies* no impidan que estos elementos de la nueva arquitectura financiera internacional vayan tomando cuerpo, la lucha contra la crisis económica

Mundial a la que estamos asistiendo no habrá significado solamente una batalla por restablecer el crecimiento, sino el tránsito a un sistema que a pesar de seguir siendo liberal tratará de conseguir una globalización mas regulada y humanizada.

La VI Cumbre debería mandar, en este sentido, un mensaje de apoyo respecto a la nueva arquitectura financiera internacional deseable a las reuniones del G-8, que en su 36 edición presidirá Canadá, en Muskoka, en julio de 2010, y a la 4ª Cumbre del G-20 que presidirá Corea, en Seúl, en noviembre de este 2010.

La UE y América Latina ante la crisis económica y la nueva arquitectura financiera global: ¿podemos construir una agenda común?

Susanne Grätius (con el apoyo de Lucas van der Velde)¹

Investigadora Senior-FRIDE

I. Introducción

La respuesta a esta pregunta tiende a ser negativa. La rivalidad entre Brasil y España por ocupar el octavo lugar entre las principales economías del mundo refleja las dificultades de definir posiciones comunes en un ámbito donde, en principio, prevalecen las divergencias ante las convergencias entre la UE y América Latina. No obstante, la crisis invirtió la tradicional relación entre ganadores europeos y perdedores latinoamericanos, abriendo una nueva ventana de oportunidad para construir una relación más equilibrada. Esta vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no acudió a salvar a un país latinoamericano del colapso financiero, sino que, empezando por Grecia, a Estados miembros de la UE que forman parte de la Eurozona.

Como suele pasar con las crisis, acaban con lo viejo y obligan a renovar. Hay un antes y un después de 2008: la de Madrid será la primera cumbre post-crisis que sitúa a América Latina y la UE en una posición de socios, no iguales, pero más cercanos. El impacto inmediato de la crisis en las relaciones es evidente: la lenta recuperación en el espacio de la UE y la recesión en España significarán menos remesas, menos cooperación al desarrollo, menos comercio, menos inmigración y menos inversiones. Asimismo, acelera el paulatino declive de poder de los Estados miembros de la UE y el ascenso global de países latinoamericanos como Brasil.

En América Latina, la menor presencia de los países europeos será compensada por China, que ya empieza a ocupar el tradicional lugar de la UE en sus relaciones económicas exteriores y se convirtió en el principal mercado de exportaciones de Brasil y el segundo de Chile y Perú. Ante esta crisis, que modifica las coordenadas de las relaciones, y las cambiantes realidades en ambas regiones, ha llegado el momento de adaptar las relaciones, definidas en gran parte en los años noventa —la “época dorada” de las relaciones— al siglo XXI. Ello implica revisar los tradicionales paradigmas y valores que enmarcaron una cooperación fundada en la democracia, el Estado de bienestar y la integración regional².

1. Lucas van der Velde es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Córdoba y becario en FRIDE.

2. Susanne Grätius/José Antonio Sanahuja, “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, en *Política Exterior*, mayo-junio, Madrid 2010 (próximo número).

En principio, los desafíos que plantea la crisis a ambas regiones son diferentes. La UE se enfrenta al simultáneo problema de un declive y ascenso de poder. Por un lado, sus Estados miembros pierden peso frente a las potencias emergentes y, por el otro, después del Tratado de Lisboa, la UE transita, de manera consensuada, de una potencia económica a una potencia política global. América Latina está ante el dilema de cómo articular, mediante instituciones o liderazgos nacionales, su mayor influencia global a raíz de la crisis financiera, el acceso al mercado chino y el ascenso regional e internacional de Brasil, a la par con el ingreso de Chile y México en la OCDE. Asimismo, la región sigue afrontando los problemas de siempre: desigualdad, dependencia económica (ahora de China), bajos niveles de educación y formación y una escasa diversificación de sus exportaciones.

En cuanto a su impacto en las relaciones birregionales, el reequilibrio de poder entre socios tradicionalmente desiguales como la UE y América Latina abre nuevas oportunidades de cooperación, pero también entierra viejas fórmulas. Esta crisis modifica el tradicional marco-Norte-Sur de las relaciones: por primera vez, América Latina no fue el origen ni tampoco el epicentro de una crisis que afectó ante todo a EE UU, la UE y Japón. Y por primera vez, los Estados de la UE se vieron obligados a rescatar sus bancos que habían participado en operaciones demasiado especulativas o concedieron créditos inmobiliarios sin las suficientes garantías. La crisis demostró dos cosas: primero, que gran parte de América Latina, y sobre todo Brasil, salió fortalecido de la crisis comparado con otros y, segundo, que las anteriores crisis en México, Brasil y Argentina vacunaron la región contra el colapso financiero.

Por primera vez cabe la posibilidad de abrir un diálogo horizontal en un contexto internacional e interregional diferente, con una América Latina más fuerte y una UE más débil. Con ello, la demanda latinoamericana de reciprocidad podría tener repercusiones reales en unas relaciones que requieren una redefinición de fondo, si no quieren ser irrelevantes. Estamos, entonces, ante una bifurcación de camino: o entramos en un callejón sin salida o seguimos juntos hacia un nuevo orden internacional incluyendo un sistema financiero internacional con más reglas e instituciones que reflejen el mundo actual.

2. Europa y América Latina ante la crisis

“La economía mundial es hoy un gigantesco casino. Análisis recientes indican que por cada dólar que se emplea en el comercio mundial, más de cien se emplean en operaciones especulativas que nada tienen que ver con la economía real.”

Fidel Castro, Monterrey, 21 de marzo de 2002

Lo que en América Latina fue nada más que un resfriado, se convirtió en la “gripe A” en la UE, que concluyó el año 2009 con una contracción del PIB del -4,5%. El PIB latinoamericano sólo se contrajo un -1,8%, y para 2010 se pronostica un crecimiento por encima del 4% comparado con un 0,7% en la UE. Por primera vez, América Latina no fue ni el detonante de la crisis ni su

principal víctima. Es cierto que no salió ilesa (las remesas cayeron en un 11%, el comercio un 24% y las inversiones un tercio) pero, a diferencia de Europa, ningún Gobierno tuvo que rescatar un banco con dinero público.

Diez años después de la creación del euro, la Unión Europea sufrió su peor recesión desde la Gran Depresión. El efecto contagio de la crisis en EE UU afectó al conjunto de la Zona euro, dada su dependencia del comercio externo como factor de crecimiento y su grado de integración en el sistema financiero internacional. Sin embargo, había importantes diferencias entre los Estados. Mientras que Polonia siguió creciendo y la economía francesa “sólo” se contrajo en un -2% en 2009, las economías alemana, italiana y británica registraron caídas cercanas al -5% del PIB.

En Alemania, el Reino Unido y otros Estados miembros, los gobiernos tuvieron que acudir al rescate de entidades bancarias con dinero público. No fue una menudencia, sino que los gobiernos llegaron a gastar un tercio del PIB de la UE para salvar los bancos y elevaron en un 5% la deuda pública de la UE. Asimismo, Alemania, Francia y otros Estados miembros subvencionaron importantes empresas para evitar su cierre. Aparte de las agendas nacionales, de acuerdo con el Informe Larosiére³, la UE tomará una serie de medidas preventivas conjuntas para afrontar las causas de la crisis, la insuficiente regulación y la falta de supervisión. Un primer paso fue la creación, a finales de mayo de 2009, del Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, compuesto por miembros de los bancos centrales integrados en el Sistema Europeo de Bancos Centrales y presidido por Jean Claude Trichet. Asimismo, se está estudiando la posibilidad de crear un Sistema Europeo de Supervisores Financieros más eficaz que cuente con mayores atribuciones que entidades anteriores y se profile como árbitro.

Fue a finales de 2009 que se vislumbró una paulatina salida de la crisis que coincidió con la aprobación del Tratado de Lisboa, la plataforma jurídica para una UE más cohesionada y con una mayor proyección hacia el exterior. En 2010, las economías de la UE volverán a crecer, pero en torno a un modesto 0,7%. Mientras que las economías de Alemania, Francia o el Reino Unido se recuperan lentamente, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal siguen afectados por la crisis. Con un promedio del 10% y el 20% en España, el desempleo se mantiene en niveles altos y la deuda pública de los Estados miembros de la UE llega a representar un promedio del 80% del PIB, un 20% más que el límite previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este último limita el déficit público al 3%, pero se estima que dentro de la Eurozona llegará al 6,5% del PIB.

La crisis reveló un claro déficit en competitividad de países como Grecia, Irlanda, Italia y España, que antes del euro era solucionado mediante una devaluación de su moneda nacional y en la actualidad conduce a un prolongado ciclo de recesión alimentada por políticas de ajuste. Los denominados PIIGS (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España)⁴ han sido los más golpeados por la crisis. La burbuja inmobiliaria y la caída del sector de la construcción afectaron particularmente a Irlanda y España, mientras que Grecia e Italia sufrieron las consecuencias de un largo periodo

3. Grupo de Larosiére (2009), Informe. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14527_en.pdf

4. *The Economist*, Londres, 31 de marzo de 2010.

de elevada deuda externa y cuentas públicas deficitarias que se vio agravado por la crisis. En Irlanda el “milagro económico” se esfumó de golpe: entre 2007 y 2010, su PIB cayó en un -13% y el desempleo está tres puntos por encima del promedio europeo. En el caso de España, se prevé un déficit superior al 10% del PIB, e Irlanda proyecta un déficit del 7%⁵. En Italia, su deuda pública representa más del 100% del PIB.

Más dramáticas han sido las secuelas de la crisis en Grecia, cuya deuda pública ascendió al 115% del PIB y su déficit fiscal al 12,7%. El controvertido paquete de rescate, que desató un conflicto entre Alemania y los demás Estados miembros, fue el último capítulo en una UE que ha dejado de cumplir los criterios de Maastricht que condujeron al euro y el posterior Pacto de Estabilidad. Dos tercios del préstamo a Grecia serán aportados por los países del euro y el restante por el FMI. Con elevados déficits fiscales y tasas de desempleo que casi duplican el promedio de la UE, Portugal y España podrían ser los próximos candidatos para un plan de rescate en la Zona euro.

Las dolorosas medidas de ajuste que afrontan este grupo de países, así como el impacto de la recesión y la paulatina recuperación de las economías europeas dejan sus secuelas. Este ciclo de estancamiento económico no sólo disminuirá las perspectivas de crecimiento y bienestar en la zona euro, sino también reducirá los flujos de comercio, cooperación al desarrollo, inversiones, migración y turismo de la UE, incluyendo su presencia en América Latina. Al mismo tiempo, los debates públicos y, particularmente, la actitud reacia de Alemania a acudir al rescate de otros Estados miembros, ha perjudicado la imagen de solidaridad de la UE⁶ y su proyección exterior de cohesión social (el principal pilar de su cooperación con América Latina).

En América Latina, tres grandes crisis financieras —la mexicana de 1994, la brasileña de 1999 y la argentina de 2001— parecen haber servido para vacunar la región contra los colapsos financieros. Fue el resultado de las reformas socio-económicas realizadas en los años noventa, de una cierta desconexión de las transacciones especulativas mundiales, de la entrada económica de China y del ascenso regional y global de Brasil⁷.

El efecto contagio ha sido mayor en el Caribe, Centroamérica, Colombia y México, cuyas economías se contrajeron por la alta dependencia del intercambio con EE UU, del comercio internacional y de las remesas. En este grupo de países, las consecuencias son similares al de su principal socio comercial e inversor. El grado de resaca post-crisis varía según el nivel de apertura de las economías, la vinculación con EE UU y la UE, el peso del comercio en el PIB y de las remesas.

Los países menos afectados fueron aquellos con relaciones económicas diversificadas y más orientadas hacia Asia, sobre todo Brasil, pero también Argentina, Chile y Perú. Aunque el precio de materia prima se redujo, las ventas chilenas de cobre, las argentinas y brasileñas de maíz y

5. Eurostat y Comisión Europea, *Economic Forecast*, Bruselas, otoño de 2009.

6. Laura Tedesco y Richard Youngs, *Falsas percepciones de seguridad: Europa y la política de la crisis financiera*, Policy Brief 17, Madrid, septiembre de 2009.

7. Véase CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre de 2009; Susanne Grätius, *El ascenso post-crisis de América Latina*, FRIDE Policy Brief, Madrid, enero de 2010.

soja y las de zinc peruano siguieron creciendo gracias a la demanda china que mitigó el efecto de la crisis. El coste es seguir exportando materia prima y aumentar las dependencias de los precios mundiales y de la demanda china.

En general, la crisis comprobó que la vulnerabilidad de América Latina ante choques y fluctuaciones externas es menor que en la década anterior. Hoy, los países latinoamericanos disponen de reservas internacionales, la deuda externa bajó a la mitad, la mayoría de las monedas no se han devaluado, la tasa de ahorro aumentó y la inflación está controlada. Salvo en Argentina, Nicaragua y Venezuela, las políticas macroeconómicas son más eficaces y los sistemas financieros más sólidos. A diferencia del europeo, América Latina tiene un sector bancario muy concentrado: 12 entidades (tres de ellas brasileñas y dos españolas) dominan su sistema financiero⁸. Comparado con los años ochenta, el sector es más abierto y menos dependiente del exterior: la participación de los bancos extranjeros bajó de un tercio a una cuarta parte. Brasil, seguido por México y Chile, concentra los negocios bancarios.

En términos nacionales, Brasil y México están entre las 15 principales economías del mundo, seguidos, a gran distancia, por Venezuela, Argentina, Colombia y Chile.

Las principales economías latinoamericanas y europeas		
Países	Ranking global	PIB (2009, nominal)
UE	1 ^a	16 billones
Alemania	4 ^a	3,23 billones
Francia	5 ^a	2,63 billones
Reino Unido	6 ^a	2,19 billones
Italia	7 ^a	2,09 billones
Brasil	8^a	1,48 billones
España	9 ^a	1,46 billones
México	13^a	1 billón
Países Bajos	16 ^a	789.000 millones
Bélgica	20 ^a	461.500 millones
Polonia	21 ^a	423.000 millones
Austria	24 ^a	374.000 millones
Venezuela	27^a	357.000 millones
Grecia	28 ^a	338.300 millones
Dinamarca	30 ^a	308.000 millones
Argentina	31^a	301.000 millones
Finlandia	34 ^a	242.300 millones
Colombia	35^a	228.600 millones
Irlanda	37 ^a	226.000 millones
Portugal	38 ^a	219.000 millones
República Checa	41 ^a	189.700 millones
Rumanía	46 ^a	160.700 millones
Chile	48^a	150.000 millones

Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, 2010, CIA World Factbook.

8. Datos del Grupo Santander.

Brasil, cuya economía crecerá en 2010 en torno al 5%, fue el claro ganador de la crisis. Cuenta con un sistema financiero estable, ocupa el séptimo lugar en cuanto a la tenencia de reservas internacionales y aportó 200.000 millones al FMI. Hoy, el Banco de Desarrollo BNDES dispone de más fondos que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al contar con un importante sector industrial y haber diversificado sus relaciones económicas entre China, EE UU, la UE y América Latina, Brasil represente un modelo menos dependiente de inserción internacional que combina capitalismo y estado con niveles impositivos mayores al promedio europeo. Por un lado, Brasil se ha abierto al mundo y, por el otro, protege sectores estratégicos y mantiene enclaves estatales.

México, que concentra el 90% de su comercio en Estados Unidos, fue arrastrado por la crisis. Su economía se contrajo en un -6,7% en 2009 y sufrió las secuelas de la crisis en EE UU, puesto que la banca extranjera representa un 87%, comparado con un promedio del 25% en la región. A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y EE UU, poco a poco México ha dejado de ser una potencia (sub)regional. Aunque la economía mexicana volverá a crecer en 2010, la crisis reveló que su modelo de inserción internacional en la sombra de EE UU puede tener un coste mayor que el modelo diversificado que ha elegido Brasil.

En cierto modo, China salvó América Latina de la crisis. Ante el estancamiento de la ronda de Doha y la imposibilidad de desatar el “nudo agrícola”, particularmente Sudamérica está desviando su comercio hacia Asia. La UE redujo su peso en el comercio de la región del 25% en los años noventa al 14,5% y representa hoy lo mismo que Asia. Esta misma tendencia se anuncia en cuanto a los flujos de inversión europeos concentrados por empresas españolas que se han visto particularmente afectadas por la crisis.

3. El efecto de la crisis en las relaciones

La crisis marcará un antes y después en las relaciones. La Cumbre de Madrid iniciará una nueva etapa de cooperación, donde se pondrá a prueba la solidez de las relaciones y la retórica del multilateralismo eficaz. Por un lado, abre una nueva oportunidad para redefinir las relaciones del tradicional paradigma norte-sur al de socios globales que empujan hacia una mayor regulación de los mercados financieros y una nueva arquitectura financiera internacional. Por el otro, ante las restricciones financieras y la tentación del proteccionismo, esta VIª Cumbre podría iniciar un ciclo de negligencia y retirada mutua, debido a la reducción de los intercambios económicos y el estancamiento de las relaciones políticas. Es por ello que nuestras relaciones se combaten entre la renovación y el olvido.

Independientemente de ambos escenarios, España seguirá siendo el principal socio europeo de América Latina y el único país, cuya economía está intrínsecamente ligada a la región: un 25% de la Inversión Extranjera Directa (IED) española se concentra en la región y 743 empresas españolas han expandido sus negocios a América Latina. Entre las diez entidades bancarias

más importantes de la región figuran dos españoles: el Grupo Santander y el BBVA. En una UE que se seguirá ampliando hacia países sin ningún interés por América Latina, es altamente probable que se “iberoamericanicen” las relaciones europeo-latinoamericanas. Un primer indicador es el tema de la Cumbre UE-ALC de Madrid (ciencia e innovación tecnológica) que coincide con el de la última Cumbre Iberoamericana de Estoril/Portugal. Es probable y deseable que, en un futuro, confluyan los sistemas euro-latinoamericano e iberoamericano en un espacio “ibeurolatinoamericano”. Este proceso será acelerado por la creación de la Fundación Eurolac que tendrá una impronta española.

Si España quiere asumir una función de puente, tiene que construir consensos con sus socios iberoamericanos y europeos. Lo difícil que resulta compaginar esta identidad dual comprueban temas conflictivos como la migración o el sector agrícola, donde prevalece claramente su identidad europea. Inmersa en una recesión sin precedentes, es altamente improbable que España empuje hacia la conclusión del acuerdo pendiente de asociación UE-Mercosur que se está negociando desde la primera Cumbre birregional de 1999, primero en el marco inter-regional y desde 2004 en el seno de la ronda multilateral de Doha.

La crisis económica en España y otros Estados miembros de la UE favorecen el mantenimiento de la Política Agrícola Común (PAC), más allá del compromiso de reforma a partir del 2013 y el riesgo de nuevas medidas proteccionistas amenaza con seguir reduciendo las exportaciones latinoamericanas hacia ambos mercados y desviándolas hacia China. El estancamiento y la posible suspensión de la Ronda de Doha señalan la poca disponibilidad de seguir por este camino, pese a declaraciones contrarias en el seno de la UE y del G-20. Nuevamente, la UE y América Latina se encuentran en posiciones opuestas entre los que practican el proteccionismo y los que lo critican.

Las perspectivas de “intensificar el diálogo macroeconómico y financiero birregional y mejorar la convergencia de posiciones, a fin de abordar mejor los desafíos planteados por la crisis”⁹, tal y como lo plantea la Comisión Europea, tampoco son demasiado favorables. Ante las diferentes secuelas que dejó en ambas regiones, no se vislumbra una agenda común para buscar conjuntamente soluciones a la crisis. Nuestro principal denominador común sería el consenso en torno a la importancia de un Estado regulador. Mientras que en la UE seguimos aplicando diferentes grados de economía social de mercado, en parte de América Latina se está imponiendo un nuevo modelo de capitalismo de estado con una mayor intervención de los gobiernos en la economía. Asimismo, la UE y América Latina abogan por mercados financieros mejores regulados y más transparentes.

En teoría, compartimos un consenso en torno al modelo que Nicolás Sarkozy llamó un “capitalismo renovado, mejor reglamentado, más ético y más solidario”. Pero en la práctica, incluso

9. Comisión de las Comunidades Europeas, La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

en la UE es difícil ponerse de acuerdo qué medidas se deberían adoptar. Otra cuestión de fondo que plantea esta crisis es la relación de fuerzas entre Estado y sector privado. Incluso si quisieran, no está nada claro si los gobiernos pueden regular y controlar los mercados financieros¹⁰. Mientras que en este ámbito no ha surgido ninguna propuesta concreta desde América Latina, el Parlamento Europeo (PE) propuso crear un impuesto sobre transacciones financieras. En su cumbre financiera en 2009, la Comisión Europea sugirió reactivar el Tobin Tax, inventado en 1972 por el economista James Tobin. Sin embargo, contrario a su objetivo inicial de contribuir al desarrollo, el impuesto Tobin sería utilizado para prevenir colapsos financieros en el futuro. En este ámbito se anuncia otro potencial conflicto (cooperación al desarrollo versus salvaguardias bancario) entre América Latina y la UE.

Aunque nuestros modelos económicos coinciden en la crítica del Consenso de Washington, jugamos en campos diferentes a la hora de reformar los mercados financieros internacionales. La UE representa el viejo sistema financiero global de Bretton Woods que nació de la post-guerra, mientras que América Latina se debate entre reformarlo o crear una nueva arquitectura financiera internacional para las potencias del Sur. Teniendo en cuenta que los Estados miembros de la UE quieren preservar sus privilegios que cuestiona América Latina, es difícil identificar un consenso en cuanto a la reforma de las instituciones financieras globales. Además, es un asunto que divide a los Estados miembros de la UE entre los que mantienen y pueden perder su poder, y los países latinoamericanos que no se ponen de acuerdo si hay que reformar o abolir el actual sistema financiero.

Otra diferencia radica en la rivalidad entre el G-8 como foro exclusivo del "Norte" incluyendo a cuatro países de la UE y el G-20 como plataforma de concertación entre países emergentes y potencias tradicionales. Su paulatino declive confirma la hipótesis de Brasil de que el G-8 será cada vez menos relevante. La UE y América Latina¹¹ coinciden en las Cumbres del G-20 que se celebran desde 2008 para buscar una solución global a la crisis. Un resultado concreto de dichas reuniones fue el acuerdo de redistribuir las cuotas de poder y veto en el FMI y el Banco Mundial. Entre los países latinoamericanos, México (1,43%) es el país mejor representado en el FMI, seguido por Brasil (1,38%), pero con un 7%, el conjunto de la región está claramente subrepresentada. Según el acuerdo en el seno del G-20, en enero de 2011, se entregará un modesto 5% de las cuotas del FMI a las economías emergentes y el 3% en el caso del Banco Mundial, lo cual no es nada espectacular, sino tan sólo un comienzo de la necesaria reestructuración.

Esta decisión concierne ante todo a la UE que, con un 32% de los votos en el FMI, está sobrerrepresentada, incluso frente al 17% de EE UU que es inferior a su peso en el PIB mundial pero

10. José Antonio Sanahuja, *El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional*, en Centro de Educación e Investigación para la Paz (Ceipaz), pp. 79-98, Madrid 2008.

11. La UE está representada por cuatro Estados miembros (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido), la Comisión Europea más España y Países Bajos como invitados especiales a las Cumbres; del lado latinoamericano participan Argentina, Brasil y México.

le garantiza el poder de veto (puesto que las decisiones requieren el 85% de los votos). Una redistribución de poder afectará a pequeños países europeos como Dinamarca o Bélgica que tendrán que ceder poder a los emergentes. Ello requiere un debate más serio en el seno de la UE en torno a su posible renuncia a cuotas nacionales y/o a favor de una representación común como resultado de una UE más cohesionada a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹².

Por las reiteradas crisis financieras en la región y las críticas al modelo del Consenso de Washington, ni la banca extranjera ni el FMI gozan de una buena imagen en América Latina. El Presidente Lula culpó a los “banqueros de ojos azules” de la crisis y Hugo Chávez recomendó que “deberían renunciar y desmontar de inmediato la llamada arquitectura financiera internacional”. Una respuesta regional al sistema financiero global dominado por las potencias tradicionales fue el nacimiento del Banco del Sur, una propuesta formulada por Hugo Chávez a la que se sumaron Brasil y otros países sudamericanos, pero que no ha tenido las repercusiones deseadas por su fundador. Diferente a la posición de Brasil, ante su relación conflictiva con el Fondo a raíz de la crisis de 2001, Argentina, respaldado por Venezuela, propone crear un “FMI” para los países emergentes.

Protagonizada por Brasil, América Latina reclama una reestructuración más profunda de las instituciones financieras, incluyendo la entrega de poder a las economías emergentes conforme a su PIB y contribución al FMI y al Banco Mundial. La posición de Brasil es un tanto ambigua. Por un lado, critica el sistema financiero dominado por el Banco Mundial y el FMI, por el otro, reclama mayores cuotas de poder (el 7% para los emergentes) y participa en las Cumbres del G-20 que acordó reformar el sistema financiero vigente. Asimismo, aumentó su contribución al FMI por 10.000 millones de dólares, lo cual demuestra nuevamente su afán reformista.

Contrario a pronósticos previos, no hay señales para una desaparición del Banco Mundial y el FMI, sino todo lo contrario. La decisión de los líderes del G-20 de cuadruplicar los fondos del FMI indica claramente su fortalecimiento a raíz de la crisis. Aún así, tendrá que ampliar la representación de los países emergentes como Brasil, India y China (BIC) que se han convertido en el motor de la economía global y, además, en importantes contribuyentes del Fondo. Sólo es una cuestión de tiempo cuando la UE pierda su tradicional posición privilegiada en las instituciones globales. Y no sólo se trata de modificar las cuotas. En el futuro, las entidades financieras globales —la curiosa coincidencia de que el Banco Central Europeo y el FMI estén presididos por franceses— no pueden estar lideradas exclusivamente por europeos y norteamericanos, sino que tendrán que ser representados por asiáticos o latinoamericanos.

12. Adam Jasser, “Crisis Calls for Greater EU Cohesion to Manage Globalisation”, en Elvire Fabry/Gaëtane Ricard-Nihoul (eds.), *The Contribution of 14 Think tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Presidency of the European Union*, TGAE Report, París 2010, pp. 142-147.

4. Posibilidades y límites de cooperación

Aunque es temprano para sacar conclusiones contundentes, la crisis financiera internacional ofrece algunas lecciones preliminares. En primer lugar, reafirma la necesidad de regular las transacciones financieras internacionales para reducir los riesgos de operaciones especulativas. En un mundo globalizado, la pregunta clave es si los gobiernos pueden y/o deben ejercer este tipo de control y, en el caso afirmativo, cómo llegar a definir un consenso entre todos los países. En segundo lugar, esta crisis revela que ni el proteccionismo exacerbado ni tampoco una apertura económica ilimitada son recetas válidas. Economías emergentes como Brasil, India y China que sigue creciendo indican que podría surgir una “tercera vía” entre liberalismo y proteccionismo. Más regulación y más Estado parecen las respuestas que ofrece esta crisis que reveló los límites de un modelo de inserción basado en el libre mercado y una alta dependencia del exterior.

De cara a la Cumbre de Madrid, la crisis financiera modifica los fundamentos de las relaciones interregionales y acelera el cambio hacia un mayor equilibrio de poder entre la UE y América Latina, una mayor presencia económica de China en la región y un menor peso de los países europeos. Asimismo, pone en tela de juicio el modelo del Estado democrático de bienestar europeo que aparentemente no ha servido para vacunar la UE contra una crisis económica y financiera sin precedentes en toda su historia. Al no tener políticas financieras y fiscales comunes, la crisis también evidenció las carencias de una integración europea incompleta donde los intereses nacionales pesan más que la identidad común. Finalmente, en ambas regiones se evidenció una clara división entre los países poco y muy afectados por la crisis.

En términos generales, en América Latina comprobó que la región ha aprendido de experiencias pasadas con altos niveles de endeudamiento externo, transacciones especulativas y la concesión de créditos sin garantías. Es por ello que, en este ámbito, el proceso de aprendizaje es mutuo y no unidireccional como ocurre en tantas otras áreas de cooperación. El simultáneo crecimiento de Brasil y la crisis en determinados Estados miembros señala que ha surgido “un nuevo Norte” en América Latina y “un nuevo Sur” en la UE. Un primer paso, antes de buscar soluciones conjuntas, podría ser un intercambio de experiencias al comparar, por ejemplo, la actual crisis de Grecia con el colapso financiero de Argentina a finales de 2001. Sólo desde una perspectiva de reciprocidad puede funcionar un diálogo sobre temas globales.

La crisis financiera ha tenido efectos muy diferentes en ambas regiones, lo cual limita claramente las perspectivas de cooperación y convergencia, máxime cuando ninguna de las dos regiones habla con una sola voz en esta materia ni tampoco aplica instrumentos comunes. Puesto que no existe ningún consenso intra-regional (ni siquiera en la UE), reformar los mercados financieros internacionales se perfila como un tema difícil en la agenda, donde existen más diferencias que semejanzas.

Sin embargo, al ser las dos regiones una parte activa de la solución (América Latina ha dejado de ser un *rule-taker*), se pueden identificar algunos principios compartidos que podrían facilitar

el diálogo en el seno del G-20. La UE y América Latina tienden a compartir visiones en cuanto al: 1) reconocimiento de las potencias emergentes y la utilidad y validez del G-20 como foro político más adecuado para consensuar posiciones sobre la salida de ésta y futuras crisis, 2) la necesidad de una mayor reglamentación de los mercados financieros y una reforma de la arquitectura financiera internacional de Bretton Woods. Pero antes de traducir este consenso en una actuación conjunta, deberían plantearse algunos interrogantes fundamentales:

- ¿Sirven la integración y la concertación como instrumentos para evitar y solucionar crisis financieras?
- ¿Aplicó la UE las políticas correctas para salir de la crisis y que significa para el futuro de la moneda común y el Banco Central Europeo?
- ¿Qué modelos económicos (una economía de libre mercado o un capitalismo del Estado) queremos adoptar?
- ¿Es posible regular los mercados financieros desde los gobiernos?
- ¿Cuáles serían los instrumentos más apropiados y eficaces para regularlos y los mecanismos de control?
- ¿Queremos reformar el sistema de Bretton Woods o crear uno nuevo?
- ¿Está la UE dispuesta a entregar cuotas de poder en el sistema financiero global a favor de países latinoamericanos y otros?
- ¿Qué propuestas concretas están saliendo desde América Latina para reformar el sistema financiero internacional?

Construir una relación a la misma altura es el desafío que nos plantea esta crisis que puede ser un punto de partida para una relación más equilibrada, menos enfocada en la agenda birregional y más centrada en los problemas globales que compartimos. Un foro donde se podría iniciar una mayor concertación política, no entre la UE y América Latina, pero entre determinados países, sería el G-20 donde están representados tres países latinoamericanos y cinco europeos más la Comisión Europea. Un diálogo 3 + 5 (en diversos temas globales) ayudaría también a canalizar propuestas y consensos en el sistema europeo-latinoamericano, incluyendo las Cumbres, cuya sexta edición se inaugurará en Madrid. Esta última Cumbre bajo la Presidencia española de la UE podría marcar un antes y después en las relaciones o su declive definitivo.

Anexos



Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales

Bruselas, 30.09.2009

COM(2009) 495/3

{SEC(2009) 1227 }

Comisión de las Comunidades Europeas

I. Introducción

La Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)¹ se fundó en Río de Janeiro en 1999. En los diez últimos años, las cosas han cambiado considerablemente en Europa, América Latina y el mundo, lo que ha dado lugar a nuevos retos y nuevas prioridades.

En la presente Comunicación se hace balance de la Asociación Estratégica con América Latina y de los resultados de la estrategia de la Comisión hacia dicha región, contemplada en su Comunicación de 2005 titulada “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”². Durante la última década, ambas regiones han cooperado en una agenda conjunta en varios foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales en una amplia gama de asuntos. Hoy, la UE es el segundo socio comercial más importante de América Latina y el mayor inversor en la región. En los últimos diez años, la Comisión Europea ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a los 3.000 millones EUR. Sobre la base de la experiencia adquirida, la presente Comunicación expone los fines y objetivos que deben guiar la estrategia de la Comisión para la región en los próximos años.

La Comunicación aborda también los desafíos birregionales que plantea la crisis económica y financiera global (en lo sucesivo, “la crisis”), el cambio climático y otros temas, en especial la migración, cuya importancia política en la relación birregional, por lo que a América Latina se refiere, se ha incrementado.

Esto coincide con el estudio intermedio de los documentos de estrategia de país y de estrategia regional de la Comunidad Europea para el periodo 2007-2013 y, por lo tanto, representa

1. En las Cumbres UE-ALC participan también los países del Caribe que son partes en el Acuerdo de Cotonú. La presente Comunicación se centra en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

2. COM (2005) 636 de 8.12.2005.

también una oportunidad de adaptar los actuales instrumentos de cooperación a las nuevas necesidades y circunstancias.

La Comunicación constituye también una contribución a los preparativos de la próxima Cumbre UE-ALC, que se celebrará en España en la primavera de 2010. Pretende crear sinergias con otros diálogos políticos institucionalizados en los que participan la UE o sus Estados miembros (como las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas). Esto debería ayudar a impulsar la alianza UE-América Latina.

2. Socios estratégicos, actores globales: logros y nuevos desafíos

2.1. Logros

En su Comunicación titulada “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, publicada en 2005, la Comisión pretendía consolidar el diálogo político y estratégico birregional en varios ámbitos clave. Sus principales objetivos —que siguen constituyendo las actuales prioridades políticas estratégicas— consisten en fomentar la integración regional y las negociaciones destinadas a establecer Acuerdos de Asociación con subregiones de América Latina, a enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y a mejorar el nivel educativo.

Los principales resultados de la relación birregional pueden resumirse del modo siguiente:

- Mejora de la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálogos políticos y sectoriales.

La Cumbre UE-ALC es clave para la aplicación de la Asociación Estratégica. Facilita el diálogo al más alto nivel, pone de relieve el carácter particular de la relación y dinamiza el programa birregional. La última Cumbre, que se celebró en Lima en 2008, permitió debatir sobre las posiciones en asuntos estratégicos importantes de la agenda birregional e internacional, como la pobreza y el cambio climático. La misma tendencia puede observarse en otras reuniones birregionales a alto nivel, como la reunión ministerial UE-Grupo de Río, que tuvo lugar en Praga en mayo de 2009, y que se centró en la crisis económica y financiera, las energías renovables y la seguridad energética.

Estos últimos años, se ha intensificado el diálogo birregional a alto nivel sobre las políticas sectoriales, en particular, por lo que se refiere al desarrollo sostenible, las drogas y la migración. Como parte de la preparación de la Cumbre de Lima, la Comisión organizó la primera reunión ministerial UE-ALC sobre el medio ambiente (Bruselas, marzo de 2008). La lucha contra el cambio climático ha ido adquiriendo cada vez más importancia en las relaciones birregionales y fue uno de los principales asuntos tratados en la Cumbre de Lima. Dicha Cumbre dio lugar a la puesta en marcha del Programa EUroclIMA, una iniciativa conjunta UE-América Latina destinada a promover la cooperación birregional en la lucha contra el cambio climático, a fin de reducir su impacto y

de contribuir a mitigar sus efectos dañinos. La Cumbre de Lima abogó también por desarrollar un diálogo estructurado y completo sobre migración, que se puso en marcha el 30 de junio de 2009 y que abordará los problemas relacionados con la migración regular e irregular, y con migración y desarrollo. A nivel subregional y bilateral, también, los diálogos sectoriales están en aumento, por ejemplo por lo que se refiere a las drogas, los derechos humanos, la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.

Por otro lado, la profundización de la cooperación entre América Latina y el Caribe constituye uno de los elementos clave de la Asociación Estratégica UE-ALC. Varias declaraciones de la Cumbre han abogado por la consolidación de las relaciones entre la UE y el Gran Caribe. Diversos tratados y acuerdos vinculan ya a ambas subregiones. La cooperación entre todos los países que bordean el mar Caribe se desarrolla también a través de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) de la que la Comisión se convirtió en observador en la primavera de 2009.

Cumbres	Principales resultados respecto a América Latina
1. Río de Janeiro 1999	Puesta en marcha de la Asociación Estratégica UE/ALC Apertura de las negociaciones UE-Mercosur
2. Madrid 2002	Anuncio del Acuerdo de Asociación UE-Chile, puesta en marcha del Programa ALBAN, puesta en marcha del concepto de espacio único UE-ALC de la Enseñanza Superior y el Conocimiento.
3. Guadalajara 2004	Puesta en marcha del Programa EUROsociAL.
4. Viena 2006	Inicio de las negociaciones UE-América Central para un Acuerdo de Asociación, apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el CAN, creación de EuroLAT.
5. Lima 2008	Puesta en marcha de EUroCLIMA, concepto de una fundación UE-ALC, decisión de entablar un diálogo estructurado y global sobre migración.

- Promover la cohesión social.

Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región. Ésta es la razón por la que la mejora de la cohesión social ha sido un objetivo político clave de la Asociación Estratégica desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara. Las ventajas mutuas del diálogo birregional sobre cuestiones tales como el desarrollo de las capacidades para cubrir las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil, la ampliación de la protección social y el trabajo decente, son evidentes.

Se han hecho muchas cosas para promover la cohesión social en la región. Tras la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006, se puso en marcha en 2007 el primer Foro UE-ALC sobre la cohesión social. Una parte importante de los fondos disponibles para la cooperación de la CE con América Latina se ha asignado a la cohesión social. El diálogo y la cooperación entre autoridades gubernamentales, instituciones internacionales y sociedad civil también se ha intensificado gracias a los programas EUROsociAL y URB-AL.

La Comisión ha mantenido una valiosa cooperación con organizaciones tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ello ha dado un impulso considerable a actividades conceptuales y operativas de instituciones internacionales y planes de desarrollo de la región, gracias especialmente a la convergencia de los puntos de vista y los planteamientos respecto a la cohesión social.

Se ha iniciado el diálogo birregional sobre las políticas fiscales, lo que se espera dé lugar a una mejor redistribución de la renta y de la riqueza. Desde 2008, se han celebrado dos foros de alto nivel UE-ALC sobre políticas fiscales, que han proporcionado una plataforma para compartir experiencias y demostrar el impacto concreto de la cooperación de la Comisión en este campo. Por ejemplo, Uruguay reformó en 2007 su sistema impositivo, con apoyo de la Comisión, lo que ha generado un aumento de los ingresos y ha permitido a la vez un aumento sustancial de los gastos sociales.

- Consolidación de las relaciones con los socios de la región.

La asociación birregional se está consolidando de dos maneras: intensificando las relaciones con las subregiones y con los distintos países.

Una de las prioridades políticas clave en las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe sigue siendo el apoyo a la integración regional, como se ha demostrado principalmente en las negociaciones de Acuerdos de Asociación subregionales. Las negociaciones con Centroamérica progresaban bien hasta que estalló la crisis política de Honduras. No obstante, se espera reanudarlas tan pronto como la situación se haya estabilizado.

Cuando las negociaciones chocaban con una dificultad, la UE presentaba un planteamiento alternativo para apoyar a los países y regiones afectados. En el caso de la Comunidad Andina (CAN), un intento de celebrar un Acuerdo de Asociación región a región fracasó. No obstante, a petición de varios países andinos, la UE les ofreció la oportunidad de celebrar un acuerdo comercial con una perspectiva regional, así como la posibilidad de ampliar el Acuerdo Político y de Cooperación de 2003.

Tras la suspensión de las negociaciones con MERCOSUR en 2004, se hicieron progresos en el diálogo y la cooperación políticos, lo que amplió la agenda política. La UE continúa considerando altamente prioritario retomar cuanto antes las negociaciones, también en los ámbitos en los que existen obstáculos, y está explorando maneras prácticas de apoyar en mayor medida la integración y la interconectividad de la región.

Al mismo tiempo, la UE está estableciendo relaciones más estrechas con países individuales de América Latina y el Caribe. Los acuerdos globales celebrados con Chile y México han reforzado considerablemente las relaciones bilaterales, mejorado los lazos políticos, económicos y comerciales y creado las condiciones para la cooperación en una amplia gama de ámbitos. La UE y Chile están trabajando para establecer una "asociación para el desarrollo y la innovación". Se han establecido asociaciones estratégicas con Brasil y México, que se están aplicando con unos planes de acción ambiciosos y un diálogo cada vez más fluido. Los trabajos para el establecimiento de un diálogo político de alto nivel con Argentina han avanzado.

Después de años de estancamiento en las relaciones, se ha puesto en marcha un diálogo político de alto nivel y restablecido la cooperación al desarrollo con Cuba, lo que, en último término, podría crear las condiciones para un marco contractual de relaciones UE-Cuba.

La naturaleza rica y dinámica del diálogo parlamentario ha quedado de manifiesto desde que se creó EuroLat (Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana) en la Cumbre de Viena. También se ha mantenido un diálogo regular con organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurarse de que participan en la Asociación y específicamente en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación.

2.2. Nuevos desafíos

Desde 2005, el contexto en que funciona la Asociación ha cambiado, se ha vuelto más complejo, y han aparecido nuevos desafíos globales a los que hay que hacer frente.

Ambas regiones han experimentado los graves efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos y los productos básicos, agravados por la crisis económica y financiera. No obstante, gracias a la reforma económica y al crecimiento continuo en los últimos años, América Latina se encuentra en mejores condiciones para hacer frente a esta crisis que a choques externos anteriores. No obstante, la crisis también ha afectado al nivel de inversión directa extranjera en la región y al de las remesas que recibe, mientras disminuyen las exportaciones. La inversión de estas tendencias resulta esencial para restablecer la confianza económica y para superar la actual situación, absteniéndose por completo de cualquier medida proteccionista. Las consecuencias sociales de la crisis son también significativas, especialmente para las capas más vulnerables de la sociedad, y harán que para muchos países resulte especialmente difícil promover la cohesión social.

El impacto negativo del cambio climático se siente ya en América Latina y es probable que su importancia aumente durante la próxima década, lo que podría dificultar considerablemente las perspectivas de desarrollo sostenible. La rica biodiversidad y la productividad agrícola de América Latina corren grave peligro. Al mismo tiempo, muchos países latinoamericanos son socios muy importantes en las negociaciones internacionales sobre el clima y están bien situados para tomar la iniciativa y promover soluciones de desarrollo de bajo consumo de carbono, el rendimiento energético y las energías renovables a nivel nacional. Por otra parte, la lucha contra la deforestación es de especial importancia en esta región y, por lo tanto, debería considerarse prioritaria en nuestras actividades de diálogo y cooperación. Por estas razones, la cooperación con América Latina sobre la adaptación y reducción del cambio climático, la ciencia y la tecnología y la reducción del riesgo de desastres será primordial.

Recientemente, la lucha contra la delincuencia ha venido a sumarse a la lucha contra la pobreza, más apremiante para la región. Las drogas ilegales, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la violencia están en aumento y ponen en peligro la estabilidad, la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de los países y las regiones afectados. En este contexto, uno de los problemas clave es también la cooperación entre todos los países a lo largo de las principales rutas del tráfico de drogas.

La migración plantea otro desafío pero ofrece también oportunidades para la Asociación, puesto que tiene potencial para aportar beneficios económicos, sociales y culturales tanto a los países de origen como de destino. A tal fin, la migración debe gestionarse correctamente para que beneficie a todos los países y a los propios emigrantes, respetando plenamente los derechos humanos. Así pues, el diálogo birregional estructurado y global puesto en marcha en junio de 2009 es de la mayor importancia, especialmente teniendo en cuenta el aumento de los flujos migratorios de ALC a la UE. El diálogo proporcionará una plataforma para intercambiar puntos de vista y conseguir una comprensión mutua de las realidades, los retos y las necesidades de cada uno. Para ello, el diálogo tendrá que abordar todos los aspectos de la migración de una manera abierta, equilibrada y constructiva, asumiendo las partes sus responsabilidades respectivas en la gestión de los flujos migratorios.

El aumento del multilateralismo efectivo es tanto un compromiso conjunto como un desafío para la Asociación. Debería aprovecharse en mayor medida el peso combinado de la UE y de América Latina al abordar los muchos problemas globales en los que las políticas convergen. Es necesario que ambas regiones, que representan alrededor de la tercera parte de los miembros de la ONU y del G-20, tengan un mayor protagonismo en la escena internacional.

3. Mirando hacia adelante: nuevas estrategias, nuevas respuestas

3.1. Intensificar el diálogo birregional

- Todavía no se ha explotado plenamente el potencial político de las Cumbres. Ello podría conseguirse celebrando Cumbres más centradas en los resultados. Por lo tanto, el diálogo debe centrarse en objetivos operativos y en los medios de conseguirlos. Las Cumbres deben centrarse en unas pocas iniciativas concretas, convirtiéndose en la principal herramienta para planificar la cooperación birregional.
- Debe considerarse la posibilidad de reforzar el diálogo y la coordinación con otros procesos regionales tales como las Cumbres Iberoamericanas, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), etc.
- Debe intensificarse el diálogo y la coordinación estratégica en varios ámbitos fundamentales que están estrechamente relacionados con los desafíos globales, incluida la migración.
- El diálogo debe ser global, implicando también a la sociedad civil, los actores no estatales, las instituciones culturales y financieras, etc. Esto debería lograrse con el apoyo de la Fundación UE-ALC.

Propuestas:

- Intensificar el diálogo macroeconómico y financiero birregional.
- Mejorar la convergencia de posiciones, a fin de abordar mejor los desafíos planteados por la crisis, promover el comercio global y la inversión, rechazar el proteccionismo y colaborar en el ámbito de la regulación y la supervisión financieras y en la reforma de las instituciones financieras internacionales de acuerdo con la agenda de reformas del G-20.

- Intensificar el diálogo sobre el medio ambiente, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y la energía.

El diálogo debe continuar en el marco de la ONU y otros foros para reforzar el consenso y facilitar la celebración y el seguimiento con éxito de acuerdos internacionales, incluido el acuerdo sobre el cambio climático de Copenhague en diciembre de 2009.

- Intensificar el diálogo en el ámbito de la ciencia, la investigación, la enseñanza superior, la tecnología y la innovación.

Como preparación de la Cumbre de España en 2010, debe establecerse un diálogo en el ámbito de la ciencia y la tecnología sobre los problemas del conocimiento y la innovación, a fin de avanzar en el desarrollo de un espacio UE-ALC del conocimiento³. El recientemente creado Foro Estratégico de la UE para la Cooperación Internacional (FECI)⁴ puede resultar útil para reforzar la cooperación científica y técnica con ALC. El V Foro Ministerial UE-ALC sobre la sociedad de la información de 2010 revisará la cooperación en curso en el campo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

- Intensificar el diálogo sobre el empleo y los asuntos sociales.

Se espera que el diálogo político birregional contribuya a avanzar en la agenda sobre el trabajo decente y en el actual debate global sobre el empleo y la dimensión social de la recuperación de la crisis y el crecimiento sostenible y que aborde problemas clave de la política de empleo, tales como la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil y la ampliación de la protección social.

- Intensificar el diálogo birregional sobre migración.

La migración debe gestionarse de modo que beneficie plenamente tanto a los países de origen y de destino como a los propios emigrantes. El diálogo sobre la migración debe proporcionar una plataforma para el intercambio regular de impresiones, a fin de mejorar la comprensión mutua de las realidades, desafíos y necesidades de ambas regiones.

Recomendaciones:

- Reforzar el diálogo político haciendo que las Cumbres se centren más en la acción.
- Garantizar la coherencia entre los órdenes del día de las Cumbres y de las Reuniones Ministeriales.
- Intensificar considerablemente el diálogo político en los ámbitos prioritarios relacionados con los desafíos globales, tales como los problemas macroeconómicos y financieros, la seguridad y los derechos humanos, el empleo y los asuntos sociales, el medio ambiente, el cambio climático y la energía, la enseñanza superior y la tecnología y la innovación.
- Desarrollar y consolidar el mecanismo UE-ALC de coordinación y cooperación en la lucha contra las drogas y proseguir el diálogo estructurado y global en curso sobre migración de una manera abierta y constructiva, conforme al planteamiento global de la UE sobre la migración.
- Además de iniciar un diálogo político, adoptar un planteamiento operativo ascendente consolidando la interconectividad y la cooperación en los ámbitos del conocimiento y la innovación.

3. "Innovación y conocimiento" es también el tema clave de la Cumbre Iberoamericana (Portugal, noviembre de 2009).

4. El Foro fue creado por el 2.891 Consejo de Competencia de diciembre de 2008.

3.2. Consolidar la integración y la interconectividad regionales

- La UE debería reiterar su compromiso con la integración regional en América Latina prosiguiendo las negociaciones en curso y apoyando los esfuerzos de integración en la región, incluidas las nuevas formaciones institucionales como, por ejemplo, UNASUR.
- Para dar un mayor impulso a la integración regional y convertirlo en una herramienta efectiva para estimular el desarrollo sostenible y el crecimiento, debería continuar el apoyo actual al desarrollo de infraestructuras duraderas. Debería hacerse especial hincapié en la interconectividad, lo que implica concebir iniciativas y proyectos conjuntos en los que participen el sector público, el sector privado y las instituciones financieras.
- A tal fin, la Comisión creará el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL). Esta iniciativa, que se inspirará en el Mecanismo de Inversión a favor de la PEV⁵ reunirá recursos para subvenciones procedentes de la Comunidad y de las posibles contribuciones adicionales para subvenciones de los Estados miembros. El importe asignado de las dotaciones existentes del presupuesto comunitario será de 100 millones EUR hasta 2013. Las subvenciones del MIAL tendrán un efecto de palanca para movilizar recursos de las instituciones financieras para financiar proyectos de inversión especialmente en tres ámbitos:
 1. Interconectividad e infraestructuras, en especial el rendimiento energético y los sistemas de energías renovables, el transporte sostenible y las redes de comunicaciones.
 2. Sectores social y ambiental, incluidas la mitigación del cambio climático y su adaptación.
 3. La provisión de fondos para el crecimiento del sector privado (en especial de las PYME).Así pues, el MIAL no sólo proporcionará una respuesta a la crisis, sino que promoverá también el desarrollo a más largo plazo, apoyando la inversión sostenible en la región.

Recomendaciones:

- Proseguir las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación y apoyar los esfuerzos de integración de la región.
- Adoptar un planteamiento ascendente para apoyar la integración regional, consolidando la interconectividad. Poner en marcha el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).

5. Un mecanismo financiero innovador dirigido a movilizar financiación adicional para cubrir las necesidades de inversión de los países vecinos de la UE para infraestructuras en sectores tales como el transporte, la energía, el medio ambiente y los problemas sociales. El mecanismo apoya también al sector privado, por ejemplo a través de operaciones de capital de riesgo destinadas a pequeñas y medianas empresas (PYME).

3.3. Consolidar las relaciones bilaterales: tener más en cuenta la diversidad

La Comisión considera necesario establecer una relación más profunda y un diálogo más estructurado e intenso con los distintos países de la región. No obstante, dicho diálogo debe aportar un valor añadido. A tal efecto, debe intensificarse el diálogo y la cooperación bilaterales en los ámbitos de interés común tales como la energía, el transporte, la investigación, la ciencia y la tecnología y la buena gobernanza en asuntos fiscales, en los que la relación puede intensificarse. Esto significa adaptar las relaciones a cada caso particular; a fin de obtener el mayor beneficio mutuo. Este planteamiento complementa y apoya los esfuerzos para lograr una mayor integración regional.

Recomendaciones:

- Aprovechar plenamente las asociaciones estratégicas existentes (Brasil y México), los Acuerdos de Asociación existentes (Chile y México) y los Acuerdos de Cooperación bilaterales.
- En particular, por lo que se refiere al comercio, completar las negociaciones para ejecutar las cláusulas de evolución en los acuerdos existentes con Chile y México.
- Consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países para complementar el apoyo de la UE a agrupaciones regionales.

3.4. Adaptar y adecuar los programas de cooperación

- El objetivo global de la cooperación al desarrollo de la UE consiste en erradicar la pobreza y promover el desarrollo económico y social sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto se aplica tanto a los países latinoamericanos como a los países en vías de desarrollo. No obstante, este objetivo político debería adaptarse a la región, pues también incluye algunos países emergentes y países de renta media-alta.
- Debe explorarse las ventajas que representa diversificar perceptiblemente los instrumentos y objetivos de la cooperación de la CE. Aun concentrando los recursos financieros en los países más pobres, la UE debe buscar nuevas formas de cooperación con países con niveles de desarrollo más elevados. Para todos los países, esto puede implicar hacer más hincapié en la cooperación en ámbitos tales como el cambio climático (mitigación y adaptación), enseñanza superior, investigación en el ámbito del multilingüismo, ciencia y tecnología, incluidos el rendimiento energético y la energía renovable, para complementar esfuerzos conjuntos. El instrumento para los países industrializados (IPI+)⁶, para el que los países latinoamericanos serán admisibles, debe facilitar este planteamiento.

6. Un instrumento financiero revisado para la cooperación con países industrializados (propuesto por la Comisión Europea), permitiendo financiar actividades no oficiales de ayuda al desarrollo (no AOD) para países en vías de desarrollo.

- La UE debe continuar la cooperación en el ámbito de la cohesión social, en especial a través de la renovación del programa EuroSociAL. Debe hacerse más hincapié en el apoyo a los regímenes de seguridad social y a otras medidas que den resultados tangibles a corto plazo y que, por lo tanto, tengan un efecto anticíclico. La Comisión debe evaluar la posibilidad de ofrecer más oportunidades de establecer asociaciones institucionales en el contexto del diálogo político en curso (hermanamiento)⁷. Esto debe fomentar la transferencia de conocimientos técnicos y aumentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre autoridades.
- Dado que varios países de la región han adoptado una política de cooperación con países más pobres, debe explorarse otras oportunidades de cooperación sur-sur y de cooperación triangular. La UE podría poner en marcha una cooperación triangular con socios de América Latina y de otras regiones, con el fin tanto de unir sus fuerzas para ayudar a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio como para hacer frente a amenazas transregionales.

Recomendaciones:

Elaborar programas de cooperación con América Latina para generar crecimiento sostenible con bajas emisiones de carbono, crear empleo, conseguir una mejor distribución de los ingresos y atenuar los efectos de la crisis.

Utilizar el estudio intermedio para explorar una mayor diversificación de los instrumentos y adaptar el trabajo de cooperación de la Comisión a las diferentes necesidades, a saber:

- Continuar concentrando los recursos financieros del ICD (instrumento de cooperación al desarrollo) en los países más pobres y en las necesidades de los grupos más vulnerables.
- Mejorar la cooperación, especialmente en los ámbitos de la cohesión social y la integración regional, centrándose en programas sobre las nuevas necesidades y asegurando resultados más tangibles.
- Intentar consolidar la cooperación en el ámbito del conocimiento y de las áreas relacionadas con la innovación, tales como la investigación y la enseñanza superior, la ciencia, la tecnología y las energías renovables.
- Integrar el problema del cambio climático, tanto en lo que se refiere a la mitigación como a la adaptación, en nuestros programas de desarrollo y cooperación, incluida la lucha contra la deforestación.
- Desarrollar nuevas formas de cooperación en el marco del IPI+.

Explorar, en el marco de un programa EUROsociAL renovado, las posibilidades de crear asociaciones institucionales y establecer una cooperación triangular.

Aumentar la cooperación en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad.

7. El hermanamiento es un proyecto conjunto entre socios que cooperan y se comprometen a conseguir resultados operativos concretos.

4. La próxima Cumbre UE-ALC, mayo de 2010

La Cumbre UE-ALC que se celebrará en España significará un paso adelante en la renovación de la Asociación Estratégica entre ambas regiones y se centrará en la innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la integración social. Será una oportunidad de evaluar el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Cumbre anterior; tal como la creación de la Fundación UE-ALC, destinada a estimular el debate sobre estrategias comunes, así como las medidas adoptadas para impulsar la asociación birregional y aumentar su visibilidad, así como los avances en la creación del Espacio EU-ALC de Conocimiento.

Recomendaciones:

- Asegurarse de que la Cumbre tenga en cuenta el impacto de la crisis, en especial, en el empleo y los asuntos sociales y de que se obtengan resultados viables.
- Poner en marcha el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL).
- Intensificar el diálogo y la cooperación entre ambas regiones en el ámbito de las tecnologías y la innovación verdes y de bajas emisiones de carbono mediante acciones concretas, incluida la mejora de la capacidad institucional en materia de cooperación científica y técnica en la región.
- Poner en marcha la creación de la Fundación UE-ALC.
- Fomentar la cooperación entre América Latina y el Caribe en cuestiones de interés común.

5. Conclusiones

Durante los diez últimos años, la UE y América Latina se han comprometido a consolidar sus vínculos en el marco de la Asociación Estratégica UE-ALC. La presente Comunicación establece una serie de recomendaciones, cuya aplicación dependerá de todas las partes interesadas. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a examinar estas recomendaciones, en particular como parte de los preparativos de la próxima Cumbre UEALC, que se celebrará en España en mayo de 2010. La Comisión sugiere que se discuta la Comunicación con nuestros socios latinoamericanos, como medio de estimular el debate sobre el modo de reforzar la alianza entre la UE y América Latina.

V Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea

Declaración de Lima, 'Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos'

Lima, 16 de mayo de 2008

Los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea nos hemos reunido en Lima para dar renovado impulso al proceso de construcción de la asociación estratégica birregional que iniciamos en Río de Janeiro y proseguimos con firme voluntad política y ambicioso horizonte en Madrid, Guadalajara y Viena. Próximos a completar un decenio desde nuestro primer encuentro:

1. Reafirmamos nuestro compromiso con los principios y valores en los que se sustenta la relación birregional, así como con los objetivos compartidos, los compromisos y las posiciones conjuntas que hemos asumido desde Río de Janeiro hasta Viena.
2. Proseguiremos activamente las negociaciones de Acuerdos de Asociación como objetivos comunes estratégicos de muy alta prioridad política. Nos congratulamos de la exitosa implementación de los Acuerdos de Asociación de México y de Chile con la UE. La Unión Europea y el Foro del Caribe (CARIFORUM), como parte del grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), saludan la exitosa conclusión de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Económica.

Constatamos con satisfacción el inicio, en 2007, de las negociaciones entre la UE y América Central y la Comunidad Andina para Acuerdos de Asociación Birregional ambiciosos y comprensivos, que tomen en cuenta las asimetrías entre y al interior de cada una de las regiones. Constatamos el progreso efectuado tras las primeras tres rondas de conversaciones y reconfirmamos nuestros objetivos comunes de efectuar un progreso sustantivo en las negociaciones con la finalidad de permitir su conclusión durante 2009.

Acogemos los esfuerzos en curso para alcanzar un acuerdo entre la Unión Europea y América Central. En esta perspectiva, recordamos la importancia de la integración regional tal como fue reconocida en la Cumbre de Viena, y reconocemos con satisfacción los resultados positivos alcanzados hasta el momento. Acogemos la decisión de Panamá de incorporarse formalmente al proceso de integración económica regional y esperamos con interés la pronta ratificación del Protocolo de Guatemala, como un primer paso.

Damos igualmente la bienvenida a la determinación de la Comunidad Andina y la Unión Europea de hacer todos los esfuerzos para concluir un Acuerdo de Asociación que contribuya a un mayor desarrollo del proceso de integración Andino. Acordamos que se dará una particular atención a las necesidades de específicas de desarrollo de los Países Miembros de la Comunidad Andina, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE.

Subrayamos la importancia de un ambicioso y balanceado Acuerdo de Asociación Mercosur-UE y reiteramos nuestro compromiso para llevar las negociaciones a un resultado exitoso tan pronto como las condiciones lo permitan, sobre la base del trabajo existente ya alcanzado.

3. Tenemos una visión nítida del potencial de nuestra asociación estratégica birregional, la cual estamos decididos a conseguir. Con ese fin nos proponemos:
 - Fomentar el bienestar de nuestros pueblos para alcanzar sociedades más inclusivas y cohesionadas, donde el respeto al Estado de derecho, a los valores y principios de la democracia y a los derechos humanos, prevalezca en un marco de solidaridad e igualdad. Trabajaremos por la igualdad de oportunidades y un mayor sentido de pertenencia ciudadana y participación individual y colectiva en los beneficios del progreso, ambos componentes esenciales para el desarrollo armónico de nuestros pueblos.
 - Profundizar la integración regional y otras formas asociativas, así como los procesos birregionales de diálogo político, cooperación y comercio, tomando en cuenta las asimetrías entre los países y entre nuestras dos regiones, a fin de facilitar el desarrollo conjunto de nuestras capacidades y potencial. Fortalecer el sistema multilateral haciéndolo más efectivo y reforzando su naturaleza democrática, teniendo a las Naciones Unidas como centro, a través de una mayor coordinación y cooperación ALC-UE, especialmente en aquellos asuntos en los que hemos emprendido iniciativas específicas, así como en temas globales de interés común.
4. Reafirmamos nuestro compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política, abstenernos en nuestras relaciones internacionales de la amenaza o uso de la fuerza de manera inconsistente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas; y preservar la resolución de controversias por medios pacíficos y en conformidad con los principios de la justicia y el Derecho Internacional. Rechazamos con firmeza todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial que sean contrarias al Derecho Internacional y a las normas generalmente aceptadas del libre comercio. Coincidimos en que este tipo de prácticas representa una amenaza grave para el multilateralismo. En este contexto, y en referencia a la resolución A/RES/62/3 de la AGNU, reafirmamos nuestras bien conocidas posiciones sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton.

5. Reafirmamos nuestro compromiso con la oportuna y exitosa conclusión de la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC y reiteramos nuestra voluntad de alcanzar un resultado ambicioso, comprensivo y equilibrado. Al respecto, vemos la próxima Reunión Ministerial de la OMC como una oportunidad clave para avanzar rápidamente hacia la conclusión de la Agenda de Desarrollo de Doha.
6. Cooperaremos, en el marco del Derecho Internacional, en asuntos de seguridad (entre otros, tráfico de drogas ilícitas y de armas; crimen organizado y terrorismo, incluyendo la toma de rehenes), reconociendo la necesidad de abordar su impacto sobre las sociedades democráticas y su desarrollo.
7. Profundizaremos nuestra cooperación, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida, para enfrentar el problema mundial de las drogas. El Mecanismo ALC-UE de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas debería ser fortalecido como marco para un diálogo birregional más eficiente.
8. Profundamente preocupados por el impacto del incremento de los precios de los alimentos, reiteramos el compromiso de nuestros países con políticas para la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza. Estamos de acuerdo en que se necesitan medidas inmediatas para ayudar a los países más vulnerables y a las poblaciones afectadas por los altos precios de los alimentos. También estamos convencidos que, en el mediano y largo plazo, una respuesta duradera a la crisis actual requiere acciones coordinadas de la comunidad internacional, con miras al fortalecimiento de las capacidades agrícolas y del desarrollo rural, para poder satisfacer la creciente demanda.
En este contexto, tomamos nota del anuncio del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas acerca de la preparación de un Plan de Acción y trabajaremos para lograr resultados concretos en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial que se celebrará en Roma, entre el 3 y el 5 de junio de 2008. Además apoyamos el desarrollo de la iniciativa “América Latina y el Caribe sin hambre” de la FAO y esperamos con interés los resultados de la Sesión Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación.
9. Acogemos con agrado los esfuerzos del Gobierno y el pueblo de Haití para revitalizar sus instituciones estatales y luchar contra la pobreza, la desigualdad y las injusticias sociales. En este contexto, expresamos nuestro apoyo a MINUSTAH y al Grupo de Amigos de Haití. Reconocemos la necesidad de una acción continuada urgente y efectiva por parte de la comunidad internacional en favor de la rehabilitación y del desarrollo de Haití. Reafirmamos nuestro apoyo a Haití en sus esfuerzos para atender las necesidades urgentes y de largo plazo de seguridad alimentaria. En este sentido, acogemos la organización de una conferencia sobre esta materia en España, en julio de 2008, presidida por Francia y Argentina en su papel de co-Presidencias ALC-UE, la cual estará orientada hacia la elaboración de un programa de seguridad alimentaria y desarrollo rural, en línea con el propio plan de Haití y coherente con los esfuerzos en curso de la comunidad internacional.

10. Superar la pobreza, la desigualdad y la exclusión es crucial para el logro de la cohesión social, para el desarrollo sostenible y para la eficacia de nuestra asociación birregional. La degradación ambiental y el cambio climático afectan seriamente nuestro crecimiento económico, perjudicando más a los pobres y amenazando seriamente todas las perspectivas de futuro de nuestros pueblos.

Reconocemos que las acciones para responder a estos desafíos están interrelacionadas y deberían beneficiarse, cuando corresponda, de las sinergias para así promover el desarrollo sostenible. En este esfuerzo, reconocemos el papel de las instituciones financieras de desarrollo y la comunidad internacional de donantes de apoyar activamente el desarrollo social sostenible de nuestras sociedades.

En esta V Cumbre, hemos decidido centrar nuestras deliberaciones en la promoción de acciones a nivel nacional, regional e internacional para abordar dos desafíos claves relacionados entre sí: la pobreza, la desigualdad y la necesidad de sociedades más inclusivas; y el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía. Necesitamos implementar políticas ambiciosas y oportunas para enfrentar estos desafíos. Como resultado de nuestros debates, adoptamos la siguiente:

Agenda de Lima

I. Erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión

11. Confirmamos que la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión a fin de alcanzar o aumentar la cohesión social es una prioridad política clave de la asociación estratégica entre nuestras regiones. Ella continúa siendo un tema central para nuestro diálogo y cooperación a nivel nacional, subregional y regional. Reiteramos la responsabilidad primordial de nuestros gobiernos, en cooperación con todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, para implementar políticas que conduzcan a dicho objetivo.
12. Reconocemos el progreso registrado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, otorgamos gran importancia al llamado a la acción del Secretario General de Naciones Unidas respecto a los ODM y renovamos nuestro compromiso de alcanzarlos antes de 2015, así como nuestro compromiso con el Consenso de Monterrey, en particular con relación a la movilización de recursos nacionales e internacionales adicionales para la Ayuda Oficial al Desarrollo, inclusive para los países de renta media. Hacemos un llamado para que mecanismos financieros innovadores adicionales contribuyan al cumplimiento de estos objetivos, alentando consecuentemente a promover sociedades más inclusivas.
13. No obstante, observamos con preocupación que, a pesar del progreso alcanzado, la pobreza, la desigualdad y la exclusión continúan obstaculizando el acceso de diversos sectores de la población a la igualdad de oportunidades para beneficiarse de una vida digna y productiva, dificultan el bienestar de los individuos y fomentan el desplazamiento

de personas. Abordar de manera efectiva la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, con miras a promover la cohesión social, constituye un imperativo moral, político y económico.

14. En el marco de los Derechos Humanos universales, incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y las libertades fundamentales para todos sin discriminación, y a través del carácter cooperativo de nuestra asociación birregional, nos comprometemos a mejorar significativamente la calidad de vida de todos nuestros pueblos. Nos proponemos alcanzar:

- Niveles de desarrollo social equitativos e inclusivos, a través del diseño e implementación de políticas sociales más efectivas.
- Tasas sostenidas de crecimiento que promuevan, entre otros, la creación de trabajo decente, digno y productivo, optimizando así la recaudación fiscal para mejorar el gasto social y su impacto redistributivo.
- Pleno sentido de pertenencia y participación de nuestros pueblos a todo nivel en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en la efectividad de las instituciones democráticas y en las políticas de desarrollo social.

15. Para el logro de los objetivos antes mencionados, y adicionalmente a los programas birregionales existentes, promoveremos la identificación de otras formas de cooperación birregional con el fin de promover:

El diseño y la implementación de políticas sociales efectivas que:

16. Fomenten un uso coherente tanto de los recursos públicos como privados, que complementen la cooperación birregional y otros mecanismos internacionales de financiamiento para generar, por medio de la buena y responsable gobernanza y de políticas fiscales adecuadas, programas sociales que conduzcan al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 y, en el caso de las metas adicionales asumidas por los países ALC, para el año 2020:

- Erradicar la desnutrición y prevenir la malnutrición infantil, en especial en los niños menores de 3 años, en el marco de los esfuerzos conjuntos y sostenidos para eliminar el hambre en nuestros países y prestando atención al derecho a la alimentación y garantizando la seguridad alimentaria de nuestras poblaciones.
- Universalizar la atención a las madres gestantes y a los recién nacidos, y el acceso progresivo a servicios de salud.
- Erradicar progresivamente el analfabetismo.
- Universalizar la educación preescolar; mejorar la calidad de la educación básica y ampliar la cobertura y calidad de la educación secundaria y superior.
- Promover la educación profesional y vocacional.

- Universalizar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento.
 - Incrementar las tasas de empleo y establecer programas de formación laboral.
 - Mejorar las condiciones de vivienda de los grupos más vulnerables de la población.
17. Destinen los medios necesarios para fortalecer o, cuando sea necesario, promover reformas de los sistemas de protección social, reforzando así la solidaridad para incrementar significativamente la tasa de cobertura, universalizando el sistema y brindando asistencia específica a las poblaciones más vulnerables.
 18. Estimulen la participación de las autoridades competentes y de todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, en redes ALC-UE para la transferencia de conocimientos y el intercambio de información en materia de políticas sociales, y promover el intercambio de experiencias, incluyendo las experiencias exitosas y proyectos piloto, y la difusión de buenas prácticas. Para este fin, trabajaremos en estrecha vinculación con EUROsociAL.
 19. A partir de nuestra cooperación existente, provean metodologías e indicadores para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas sociales y laborales, incluyendo la capacitación de profesionales.
 20. Consideren los requerimientos específicos de grupos objetivo, promoviendo una mayor igualdad de género y los derechos de las personas con discapacidad, de los niños, de los pueblos indígenas o de otros grupos sociales que requieran atención especial, así como las asimetrías en materia de desarrollo económico existentes entre los países y otras condiciones o características adversas específicas, incluyendo a los países en desarrollo sin litoral.
 21. Tomen en cuenta, para los fines de esta Agenda, la valiosa contribución de los respectivos organismos del Sistema de Naciones Unidas en ambas regiones, así como el rol de las organizaciones de voluntariado humanitario.

Un crecimiento económico con impacto distributivo que:

22. A partir de los niveles alcanzados y considerando las necesidades específicas de cada país, busque asegurar un crecimiento estable y sostenido, por medio de políticas comerciales y económicas, de inversiones y laborales, que incorporen explícitamente los objetivos de equidad e inclusión. Reiteramos que las políticas y los regímenes de protección social deberían estar sustentados por políticas públicas ordenadas y justas, en particular por políticas fiscales, que permitan una mejor redistribución de la riqueza y garanticen niveles adecuados de gasto social. Para que esto sea efectivo, subrayamos la necesidad de:

Fomentar el crecimiento:

- Preservar y promover políticas macroeconómicas ordenadas y un clima seguro para la inversión, en un marco internacional que permita a nuestros países desarrollar

sus capacidades nacionales para la producción de bienes y servicios de valor agregado cada vez mayor; así como la transferencia de tecnología e inversiones.

- Promover políticas que favorezcan las economías formales y los mercados de trabajo, para profundizar los avances en la eliminación de las principales causas de la economía informal.

Ampliar la cooperación:

- Fortalecer las iniciativas nacionales y la cooperación internacional, incluyendo la modalidad de apoyo presupuestario directo, cuando corresponda, a fin de asegurar mayores recursos para la implementación de políticas sociales viables e inversión pública con impacto redistributivo.
- Adoptar, entre otras, medidas tales como el canje de deuda por inversión social (en salud, acceso al agua potable, educación y vivienda, entre otras), la constitución de asociaciones público-privadas, el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, la constitución de fondos para la reconversión y solidaridad social, y fondos contra-cíclicos para financiar políticas sociales.
- Complementar las capacidades de los países de renta baja y media con la cooperación ágil, directa y oportuna y fondos para el desarrollo económico, que permitan asegurar sus logros macroeconómicos, apoyando con recursos adecuados el aumento de inversión en educación, salud y vivienda, y procurando al mismo tiempo reducir los costos administrativos de esta cooperación.
- Usar el nuevo mandato externo del Banco Europeo de Inversiones como una oportunidad para aumentar la inversión para el máximo beneficio de la región ALC.

23. Promover la consolidación de la integración comercial entre nuestras dos regiones, apoyar los procesos de integración regional en marcha y proveer mayores oportunidades para un acceso ampliado y más efectivo a sus respectivos mercados, mediante arreglos coherentes con las disposiciones de la OMC, eliminando los obstáculos injustificados al comercio y reduciendo los factores de distorsión, asegurando al mismo tiempo el tratamiento especial apropiado y diferenciado para los países en desarrollo y tomando en consideración la situación particular de las economías pequeñas y vulnerables.

Coincidimos en que el comercio es un motor para el crecimiento, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y que las políticas comerciales y las estrategias de desarrollo tienen que ser formuladas con miras a minimizar el impacto social negativo de la globalización y a maximizar su impacto positivo, asegurando al mismo tiempo que todos los sectores de la población, y en particular los más pobres, se benefician de ello.

24. Promover el desarrollo de los activos productivos y la mejora de la productividad, la competitividad y en el intercambio de conocimientos, particularmente en zonas rurales y urbanas afectadas por la pobreza y en sectores altamente intensivos en mano de obra. Se debería recurrir a incentivos para promover a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), buscando su articulación con las cadenas de suministro nacional, regional y birregional.

Proponemos que se consideren iniciativas para promover el seguimiento y el intercambio de información sobre el desempeño de las pequeñas y medianas empresas, para enfocar mejor la cooperación para su desarrollo y así fortalecer el conocimiento existente y la información que permitirá mejorar las políticas públicas nacionales relacionadas.

25. Desarrollar políticas laborales y de empleo más efectivas, a través del diálogo social y la cooperación de los gobiernos, empleadores y trabajadores y la implementación de la responsabilidad social de las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores, incluyendo la negociación colectiva, con miras a generar trabajo decente, digno y productivo para todos. Dichas políticas deberían orientarse particularmente a los jóvenes y a ampliar la cobertura de los mecanismos de seguridad social. Por consiguiente, apoyaremos programas para:

- Facilitar el empleo de calidad para los jóvenes y reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que están fuera del sistema educativo o del mercado laboral.
- Incrementar la capacitación y la formación laboral, dando especial énfasis al desarrollo de competencias transversales y a la formación continua que contribuyan a la adaptación a los cambios en el mercado laboral.
- Incorporar a los trabajadores de la pequeña y mediana empresa (PYME) y a los trabajadores independientes en los sistemas de protección social.
- Desarrollar mercados para la producción de bienes de consumo por sectores vulnerables, tales como pobladores rurales, comunidades nativas y pueblos indígenas, para mejorar sustancialmente sus condiciones de trabajo, así como aumentar su productividad e ingresos.
- Promover los beneficios de los mercados laborales nacionales que proporcionan adaptabilidad y seguridad social, formación laboral y formación continua.
- Promover el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar nuevas oportunidades de empleo, mejor educación y acceso a servicios de salud. En ese contexto, desarrollaremos la infraestructura de comunicaciones para reducir la brecha digital, al amparo de programas como @lis, y ampliaremos la interconexión entre las redes CLARA, GEANT y CKLN.

Participación social y sentido de pertenencia que:

26. Reconozca, sobre la base de un pleno respeto a la diversidad, que es esencial ampliar la participación de los ciudadanos en el proceso de diseño e implementación de políticas y programas sociales, a fin de fomentar la inclusión social y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, contribuyendo así a la buena gobernanza. Para tal efecto promoveremos:

- El fortalecimiento de los mecanismos nacionales de diálogo para definir las prioridades de las políticas sociales y laborales.
- El reforzamiento de los mecanismos institucionales para garantizar el debido respeto de los derechos sociales.

- El empoderamiento económico, político y social de la mujer.
- Mayor transparencia y responsabilidad frente a los ciudadanos por parte de las instituciones públicas a todos los niveles e instituciones de control efectivas.
- Cooperación entre las autoridades locales de ambas regiones en el ámbito de la inclusión social mediante redes de apoyo y desarrollo de capacidades; acogemos la organización de foros birregionales de gobiernos locales sobre una base bienal.
- El fortalecimiento de programas de capacitación para actores políticos y sociales.

27. Recuerde los sólidos lazos históricos y culturales que siempre han existido entre los países latinoamericanos y caribeños y las naciones de la Unión Europea, basados en el impacto positivo de los flujos de migración en ambas direcciones. Reconocemos que la pobreza es una de las causas básicas de la migración. Consideramos que es fundamental asegurar el goce y la protección efectivos de los derechos humanos para todos los migrantes. Sobre la base del principio de la responsabilidad compartida, desarrollaremos un enfoque comprensivo de la migración internacional, incluyendo la gestión ordenada de los flujos migratorios, concentrándonos en los beneficios mutuos para los países de origen y de destino, y promoviendo el reconocimiento y la toma de conciencia pública sobre la importante contribución económica, social y cultural de los migrantes a las sociedades receptoras. Subrayamos la importancia de luchar contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

Hacemos un llamado a nuestras regiones para desarrollar aún más un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración, a fin de identificar nuestros desafíos comunes y áreas para la cooperación mutua. Este diálogo se beneficiará de las actividades de los Expertos ALC-UE en Migración y les brindará orientación adicional. Este marco debería permitir el intercambio de puntos de vista y la intensificación de nuestros esfuerzos hacia el incremento de la información mutua sobre los desarrollos en la política migratoria y las mejores prácticas en ambas regiones para incrementar la comprensión de las realidades de la migración. Este diálogo también abordará los temas de la migración regular e irregular, así como los vínculos entre migración y desarrollo, de conformidad con el marco legal de los países.

Intensificaremos nuestra cooperación para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, prestando apoyo a las víctimas, y promoviendo programas de retorno voluntario, digno y sostenible, facilitando a la vez el intercambio de información que contribuya a su mejor diseño y ejecución.

Implementación de la Agenda de Lima sobre erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión

28. Los diálogos políticos sectoriales de ALC-UE existentes deberán continuar y, de ser necesario, se establecerá nuevos diálogos que contribuyan a dar cumplimiento a esta Agenda, en colaboración con los organismos internacionales y de otros actores sociales pertinentes. En este marco, el Foro sobre Cohesión Social ha confirmado la necesidad de fortalecer aún más la asociación ALC-UE en la promoción del análisis y el intercambio de

experiencias en áreas de interés común, y constituye un valioso espacio para complementar nuestras deliberaciones desde una perspectiva integral.

Antes de nuestra próxima Cumbre, estos diálogos políticos serán convocados y se preparará un informe sobre sus resultados y los avances de la Agenda de Lima.

29. Reconociendo que una parte importante de la cooperación europea actual hacia la región de ALC está concentrada en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y en la promoción de la inclusión, garantizaremos el financiamiento adecuado para apoyar la implementación de los objetivos que surgen de las Cumbres ALC-UE

II. Desarrollo sostenible: medio ambiente; cambio climático; energía

30. Reiteramos la importancia de promover el desarrollo sostenible, integrando el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente en el marco de la democracia y el estado de derecho. Asimismo, reconocemos la erradicación de la pobreza, cambiando patrones insostenibles de producción y de consumo, y la protección y manejo de los recursos naturales, incluyendo los recursos hídricos, como objetivos centrales y requisitos esenciales para el desarrollo sostenible,
31. Estamos convencidos de que el logro del desarrollo sostenible, basado en la cooperación internacional reforzada, es una condición para el alivio de la pobreza. En este contexto, la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, y la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales y la energía son fundamentales para un futuro seguro para nuestros pueblos.
Para este propósito, reafirmamos el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y de las respectivas capacidades.
32. Con miras a promover el desarrollo sostenible, hacemos un llamado a una buena gobernanza medioambiental y más eficiente dentro del Sistema de las Naciones Unidas, incluyendo una estructura más integrada que se construya sobre la base de las instituciones existentes y los instrumentos internacionalmente acordados, así como el cuerpo de tratados y los organismos especializados. Nos comprometemos a participar plenamente en el proceso en curso para mejorar la buena gobernanza ambiental internacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Apoyamos iniciativas para crear un consenso en las reformas.
33. Reafirmamos nuestro compromiso con los principios de Río 92 y con la plena implementación de la Agenda 21, con el Plan de Implementación de Johannesburgo, así como con los acuerdos ambientales internacionales, en particular la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la

Desertificación y Sequía. También reiteramos nuestro compromiso con la aplicación efectiva del Enfoque Estratégico para el Manejo de Sustancias Químicas a nivel internacional y los acuerdos ambientales multilaterales relevantes en esta materia. Creemos que existen fuertes vínculos y sinergias entre la biodiversidad y la mitigación del cambio climático, así como la adaptación.

34. Reafirmamos la importancia de nuestros esfuerzos para aumentar el apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente, entre otros, mejorando el acceso al mercado para bienes medioambientales, servicios y tecnología, tomando en cuenta los impactos del comercio sobre el uso sostenible de recursos naturales, y asegurando, al mismo tiempo, que se evite las barreras innecesarias al comercio entre las dos regiones.
35. Promovemos la participación de las autoridades competentes y de todos los actores pertinentes, entre ellos la sociedad civil, en redes birregionales, regionales y subregionales para la gestión y la transferencia de conocimientos, y el intercambio de experiencias en la implementación de políticas medioambientales, el desarrollo sostenible y las mejores prácticas.
36. Nos comprometemos a impulsar la cooperación birregional con una visión comprensiva de la temática medioambiental, centrándonos particularmente sobre el cambio climático, la desertificación, la energía, el agua, la biodiversidad, los bosques, los recursos pesqueros y el manejo de productos químicos. Estamos también comprometidos con el establecimiento y la implementación de políticas económicas que tomen en cuenta la necesidad de proteger el medio ambiente y fortalecer la inclusión social.
37. Alentaremos patrones de consumo y producción más sostenibles, procurando el uso sostenible de recursos naturales, entre otros por medio de la capacitación, la cooperación científica y tecnológica y la promoción de flujos de inversión y financiamiento, para que la protección del medio ambiente sea una realidad en ambas regiones. Para este propósito, tomaremos en cuenta las particularidades sociales, económicas, culturales y medioambientales de cada país.

Para el logro de los objetivos descritos, nos comprometemos a impulsar:

La promoción de la cooperación birregional sobre el cambio climático

38. Estamos decididos a alcanzar un resultado comprensivo y globalmente acordado bajo el Plan de Acción de Bali, a más tardar en 2009, para permitir la implementación plena, efectiva y sostenida de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), a través de acciones de cooperación a largo plazo, desde ahora, hasta el 2012 y en adelante. Estamos igualmente decididos a concluir, en el mismo período, un acuerdo ambicioso y global para el Segundo Periodo de Cumplimiento del Protocolo de Kioto post- 2012. En este sentido, consolidaremos el diálogo ALC-UE sobre temas

de cambio climático, sobre la base de las deliberaciones birregionales sostenidas en Bali, con miras a profundizar la coordinación birregional, así como las acciones colectivas de cooperación conducentes a la COP 15 en Copenhague.

En este contexto, buscaremos facilitar iniciativas conjuntas en el área de la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos adversos, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos del mercado de carbono. Además nos propondremos apoyar la implementación de la Convención sobre Cambio Climático en nuestras regiones, inclusive a través de acciones apropiadas de mitigación en el contexto del desarrollo sostenible, apoyado y hecho posible por tecnología, financiamiento, y desarrollo de capacidades, de manera susceptible de ser medida, informada y verificada.

39. Estamos convencidos de que el Fondo Especial sobre Cambio Climático y el Fondo para los Países Menos Desarrollados bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), así como el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto y la Alianza Global contra el Cambio Climático de la UE, pueden ser instrumentos para ayudar a los países en desarrollo, particularmente los Países Menos Desarrollados (PMD) y a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), a incrementar su capacidad de adaptación al cambio climático, y llevar a cabo estrategias de desarrollo sostenible en apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

40. Trabajaremos juntos para:

- Promover iniciativas en nuestras regiones para prevenir, reducir y/o equilibrar las emisiones de gases de efecto invernadero, inclusive a través de mecanismos financieros de instituciones multilaterales, entre otras.
- Intercambiar experiencias y profundizar el diálogo sobre políticas de desarrollo sostenible que tomen en cuenta la necesidad de crecimiento económico, protección ambiental y consolidación de la inclusión social, preparando el terreno para un crecimiento económico menos intensivo en carbono.
- Reforzar las capacidades institucionales y las redes para crear sinergias entre las iniciativas regionales y nacionales existentes en el campo del cambio climático.
- Proseguir los esfuerzos para fortalecer el Mecanismo de Desarrollo Limpio e incrementar la participación de ambas regiones en mecanismos de mercado flexibles, de acuerdo con las necesidades de cada país.
- Promover políticas y programas, en colaboración con el sector privado y otros actores relevantes, para alentar la responsabilidad medioambiental de las empresas, junto con el desarrollo y la transferencia de tecnologías para la mitigación de y la adaptación al cambio climático, y el uso sostenible de nuestros recursos naturales existentes y de la diversidad.
- Procuraremos fortalecer el régimen global del cambio climático, en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) y el Protocolo de Kioto, para hacerlo más coherente y consistente, adoptando mecanismos apropiados e instituciones de acuerdo con sus fortalezas comparativas,

asegurando mayor financiamiento y flujos de inversión para la mitigación y la adaptación, de una manera efectiva y justa.

- Promover las inversiones en el campo de la producción respetuosa del medio ambiente y resistente al clima, e intensificar la cooperación y los esfuerzos de investigación conjunta en eco-tecnologías, entre la UE y América Latina y el Caribe, particularmente en tecnologías para la eficiencia y la energía renovable.
- Incrementar la toma de conciencia acerca de las causas y los impactos potenciales del cambio climático en el crecimiento económico y la implementación exitosa de las estrategias de erradicación de la pobreza; y de las consecuencias de la inacción, a través del desarrollo de estudios de impacto económico, donde ellos aún no se estén realizando.
- Mejorar el nivel de concientización, preparación, prevención y atención de los desastres naturales a través de la investigación y monitoreo climático, geológico e hidrológico, el intercambio de experiencias y la oportuna difusión de buenas prácticas, en particular en las áreas de la alerta temprana, intercambio de información, elaboración de mapas de amenazas y riesgos, y el desarrollo de capacidades locales.
- Respaldar medidas orientadas a la promoción y apoyo a la adaptación de las poblaciones rurales, costeras y de montaña de América Latina y el Caribe a los impactos adversos del cambio climático sobre la biodiversidad y sus consecuencias para la economía y la seguridad alimentaria de dichas poblaciones, promoviendo el desarrollo de proyectos piloto relevantes en cada uno de estos campos tan pronto como sea posible. Promoveremos el intercambio de experiencias para mejorar el conocimiento y difundir las tecnologías de adaptación, con el propósito de lograr incrementar su efectividad.
- Sobre la base de la actividad birregional existente, fortalecer la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, incluyendo programas de cooperación en investigación sobre el impacto adverso del cambio climático; cooperación en la identificación de vulnerabilidades en los países de la región, con el propósito de reducirlas; la movilización de recursos financieros; la asistencia a las estrategias de capacitación y de respuesta; y el aporte de las experiencias locales. Se debería dar atención a los cambios en los patrones de las precipitaciones, el deshielo de los glaciares y sus consecuencias para los recursos hídricos, la mayor frecuencia e intensidad de los eventos climáticos extremos y el ascenso del nivel del mar. Todo esto, teniendo en cuenta que el calentamiento global tiene un impacto desproporcionadamente mayor en las poblaciones más pobres.

Promoción de la cooperación energética birregional

41. Somos conscientes de que los desafíos del cambio climático y la cobertura de las necesidades energéticas están estrechamente vinculados al desarrollo sostenible. Es de interés común mejorar considerablemente la eficiencia energética y reducir la intensidad del uso de carbono de nuestras economías.

42. Reconocemos el principio del derecho soberano de los Estados para gestionar y regular sus recursos naturales.
43. También reconocemos la importancia de reforzar un marco regulatorio propicio para generar y atraer la inversión.
44. En este contexto, nos comprometemos a desarrollar una cooperación energética birregional en las siguientes áreas:
- Diversificación de fuentes de energía; mejor acceso a la producción y uso de energías limpias y menos intensivas en carbono; mejoramiento de los procesos de eficiencia energética; desarrollo de nuevas tecnologías; producción y uso de fuentes de energía medioambientalmente sostenibles; y mejora del uso de los servicios de energía, entre otros, en el transporte público de las grandes ciudades. También promoveremos la integración regional y las redes de interconexión como medios para reforzar la seguridad del suministro, basándose en complementariedades, y en un espíritu de solidaridad.
 - En el área de fuentes de energía no renovable, también cooperaremos para promover el desarrollo de nuevas tecnologías, así como la cooperación tecnológica, mejorando el acceso a servicios de energía, particularmente para los segmentos más pobres de la población.
45. Trabajaremos juntos para:
- Aumentar la toma de conciencia sobre el impacto ambiental de los patrones no sostenibles del consumo de energía.
 - Promover mejor acceso a y el mayor uso de fuentes innovadoras de energía renovable e iniciar, para la próxima Cumbre, actividades de investigación conjunta en esta materia y sobre eficiencia energética.
 - Intercambiar experiencias sobre la tecnología, normas y reglamentos en materia de biocombustibles.
 - Promover y reforzar iniciativas orientadas a aumentar el acceso a energía menos intensiva en carbono, segura y asequible, así como la integración energética regional, a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y medioambientales en los países de ALC, aumentando la toma de conciencia sobre iniciativas tales como el Fondo Global para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables (GEEREF) y otras iniciativas regionales.
 - Usar mecanismos existentes y alentar a las instituciones financieras multilaterales, incluyendo el GEF (Fondo Mundial para el Medio Ambiente), así como a los fondos privados, para que apoyen la investigación, innovación y desarrollo de capacidades en ambas regiones, complementando así los esfuerzos públicos. Se debería hacer esfuerzos adicionales para valerse de los proyectos de investigación de la UE relativos a la energía, financiados a través de los Programas Marco de Investigación de la UE y promover el área de conocimientos ALC-UE en este ámbito.

Promoción de la sostenibilidad medioambiental

46. Somos conscientes del hecho que, junto con nuestros esfuerzos relacionados al cambio climático, también es importante cooperar en la respuesta, a todo nivel, a los retos de la preservación y el manejo sostenible de la biodiversidad, bosques, recursos pesqueros e hídricos, la lucha contra la desertificación y la gestión adecuada de productos químicos. Responder a estos desafíos es un componente esencial del desarrollo sostenible. Trabajaremos juntos para:
47. Fortalecer e implementar plenamente el Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual es el instrumento primordial para la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios obtenidos de la utilización de los recursos genéticos. Nos esforzaremos por alcanzar un resultado ambicioso en la próxima Conferencia de las Partes (COP9 Bonn, mayo de 2008) a través de las siguientes acciones:
- Trabajar para conseguir la meta sobre biodiversidad de 2010.
 - Colaborar para concluir antes de 2010 las negociaciones acerca de un régimen internacional sobre el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios procedentes del uso de dichos recursos.
 - Asegurar avances hacia el objetivo de establecer y mantener sistemas de áreas protegidas nacionales y regionales, comprensivas, eficazmente administradas y ecológicamente representativas, hacia el 2010, para las zonas terrestres, y hacia el 2012 para las zonas marítimas, de acuerdo con el Derecho Internacional.
 - Fortalecer los co-beneficios y sinergias entre biodiversidad y adaptación al cambio climático y medidas de mitigación.
 - Aumentar el apuntalamiento científico de la política de biodiversidad.
 - Adoptar una estrategia de movilización de recursos en la COP9.
48. Desplegar mayores esfuerzos para el manejo forestal sostenible y la adopción de políticas e incentivos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques y la pérdida consiguiente de biodiversidad, incluyendo la movilización de recursos financieros, favoreciendo una aproximación progresiva a través de la puesta en marcha de proyectos piloto y esquemas de valoración de los servicios y productos medioambientales que proveen los bosques; tomando en cuenta las circunstancias de los países en desarrollo.
- En este contexto, resaltamos la importancia de fortalecer las capacidades nacionales para mejorar el cumplimiento de la ley forestal y de promover la buena gobernanza a todos los niveles con el fin de apoyar el manejo forestal, y combatir y erradicar las prácticas ilegales, de conformidad con la legislación nacional, en materia forestal y otros sectores relacionados, así como el tráfico internacional ilícito de productos forestales, incluyendo la madera, la fauna silvestre y otros recursos forestales biológicos.

49. Promover un diálogo político birregional sobre el agua y cooperar para el uso racional y sostenible de este recurso, a través de la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades para una gestión eficiente de los recursos hídricos, incluyendo la sostenibilidad de las cuencas hidrográficas, junto con otras medidas que aseguren el acceso universal al agua potable y condiciones de saneamiento básico, tomando en cuenta nuestros compromisos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la preservación de las zonas húmedas y sus ecosistemas. En este sentido, reconocemos la importancia de que el componente ALC de la Iniciativa de la UE para el Agua conduzca a resultados positivos.
- Deberíamos intensificar el diálogo previsto por la Declaración Conjunta sobre la Implementación de la Asociación Estratégica AL-UE para los Recursos Hídricos y Saneamiento, suscrita durante el IV Foro Mundial del Agua.
50. La aplicación efectiva del Enfoque Estratégico para el Manejo de Sustancias Químicas a nivel Internacional y los instrumentos multilaterales pertinentes en la materia.

Implementación de la Agenda de Lima para el desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía

51. Procuraremos proseguir el diálogo ALC-UE sobre política medioambiental, con el fin de dar adecuado seguimiento a las acciones establecidas en esta Agenda, y establecer un calendario para su progresivo cumplimiento.
- ALC y UE convocarán los diálogos previstos y coordinarán la preparación de un informe sobre el progreso en sus resultados, el cual se presentará a las sucesivas Cumbres.
52. Entre nuestros esfuerzos en curso para promover la cooperación birregional medioambiental con especial atención al cambio climático, sin perjuicio de las respectivas políticas nacionales, se establecerá un programa medioambiental conjunto AL-UE denominado “EUroCLIMA” en beneficio de los países de América Latina con los objetivos principales de compartir conocimiento, fomentar un diálogo estructurado y regular a todos los niveles y asegurar sinergias y coordinación de las acciones actuales y futuras en este campo.
- Acogemos los estudios que se llevan a cabo en numerosos países de América Latina y el Caribe sobre el impacto económico del cambio climático, y los planes que están siendo diseñados por otros países de la región para llevar a cabo dichos estudios. Como parte de la iniciativa EUroCLIMA, consideraremos los estudios existentes y brindaremos apoyo, según sea requerido, a los países de la región que aún no lo hayan hecho para emprender nuevos estudios en esta área.
- Al mismo tiempo, estamos comprometidos a:
- Iniciar la implementación de la recientemente emprendida Alianza Global contra el Cambio Climático de la UE, orientada a los Países Menos Desarrollados (PMD) y a

los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), para beneficio de los países del CARIFORUM.

- Asegurar que todas estas iniciativas se apoyen entre sí y tomen en cuenta la necesidad de una transición energética, así como la complementariedad de las diversas fuentes de energía.

53. Hemos decidido considerar la creación de una Fundación ALC-UE concebida como un estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de nuestra asociación birregional, así como a aumentar su visibilidad.

Con este objetivo, se establecerá un Grupo de Trabajo birregional abierto para preparar los posibles términos de referencia de dicha Fundación. Un informe será presentado a la Reunión de Altos Funcionarios, para ser considerado en su primera reunión de 2009.

54. Acogemos con particular interés el Informe de las co-Presidencias sobre las reuniones y actividades que tuvieron lugar entre las Cumbres de Viena y de Lima sobre asuntos que forman parte de la Agenda birregional y agradecemos a los gobiernos e instituciones regionales por sus iniciativas para el seguimiento de nuestros compromisos.

55. Expresamos nuestra satisfacción por el rápido establecimiento de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Tomamos nota de las Resoluciones que ha adoptado e invitamos a las instituciones y mecanismos de integración en América Latina y Europa a colaborar estrechamente con dicha Asamblea.

56. Aceptamos con agrado la invitación de España para ser sede de la VI Cumbre ALCUE en 2010.

57. Expresamos nuestra profunda gratitud al Gobierno y al pueblo del Perú por toda su hospitalidad y apoyo, que aseguraron la exitosa conclusión de la Cumbre de Lima.

**Programa de la ‘Jornada
de reflexión sobre las
relaciones entre la Unión
Europea y América Latina
y el Caribe’**



Jornada de reflexión sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

De una agenda birregional a una agenda global

Madrid, 16 de abril de 2010

Salón de Actos de la FIIAPP – C/ Beatriz de Bobadilla, 18. Planta baja

9.30 h Palabras de bienvenida

Antonio Fernández Poyato – Director de la FIIAPP

Juan María Alzina – Director General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos.
Secretaría de Estado para Iberoamérica

Carmelo Angulo – Asesor del Director de la FIIAPP

Celestino del Arenal – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Francisco Aldecoa – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

10.00 h Perspectivas para la asociación birregional UE-ALC en un mundo globalizado

Presenta y modera: **Francisco Aldecoa** – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

1. De una agenda birregional a una agenda global

(10 min.)

Wolf Grabendorff – Ex Director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)

2. La nueva arquitectura de integración latinoamericana y la Declaración de Cancún

(10 min.)

Franklin Trein – Universidad Federal de Río de Janeiro

3. La nueva arquitectura de la integración en ALC y las relaciones con la UE

(10 min.)

Celestino del Arenal – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

4. El esfuerzo de las Cumbres Euro-Latinoamericanas: una mirada desde Estados Unidos

(10 min.)

Joaquín Roy – Catedrático Jean Monnet y Director del Centro de la Unión Europea de la Universidad de Miami

5. Las relaciones entre América Central y Unión Europea

(10 min.)

Francisco Rojas – Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

11.00 h Debate

11.40 h Café

12.00 h UE-ALC como socios globales: mecanismos e instituciones para un nuevo modelo de asociación estratégica birregional

Presenta y modera: **Celestino del Arenal** – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

1. La UE y ALC en el G-20

(10 min.)

Ignacio Salafranca – Miembro del Parlamento Europeo

2. UE-ALC: socios necesarios para un nuevo modelo de gobernanza global

(10 min.)

Francisco Aldecoa – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

3. El Tratado de Lisboa y las relaciones UE-ALC

(20 min.)

Laurence Burgorgue-Larsen – Vicepresidenta de la Asociación Francesa de Derecho Internacional – Universidad de París I Panthéon Sorbonne

Alberto Navarro – Embajador de España en Portugal

4. Mecanismos de continuidad entre las Cumbres UE-ALC

(20 min.)

Alberto Van Klaveren – Profesor Titular del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Embajador, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Jose María Gil-Robles – Profesor Jean Monnet de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

5. Diálogo global y estructurado UE-ALC sobre migraciones

(10 min.)

Erika Ruiz Sandoval Profesora-Investigadora Visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México

13.30 h Debate

14.00 h Almuerzo con debate abierto:

El Servicio Europeo de Acción Exterior y las relaciones con ALC

Comentan:

Ignacio Salafranca – Miembro del Parlamento Europeo

Carmelo Angulo – Asesor del Director de la FIIAPP

Celestino del Arenal – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Francisco Aldecoa – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

15.30 h Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social

(20 min.)

Presenta y modera: **Carmelo Angulo** – Asesor del Director de la FIIAPP

Ángeles Rodríguez Peña – Subdirectora General de Programas Europeos del Ministerio de Ciencia e Innovación

Cornelia Nauen – Dirección General de Investigación de la Comisión Europea

15.50 h Debate

16.10 h Las salidas de la crisis económica global y la nueva arquitectura financiera internacional

(50 min.)

Presenta y modera: **Carmelo Angulo** – Asesor del Director de la FIIAPP

Francesc Granell – Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona

Carlos Alzugaray – Embajador; Profesor Titular; Universidad de La Habana; y Académico Titular; Academia de Ciencias de Cuba

Susanne Gratius – Investigadora Senior – FRIDE

Ramón Jáuregui – Miembro del Parlamento Europeo

Paolo Bruni – Embajador y Secretario General del Instituto Italo-Latino

17.00 h Debate

17.30 h Conclusiones y clausura

Antonio Fernández Poyato – Director de la FIIAPP

Juan Pablo de Laiglesia – Secretario de Estado para Iberoamérica

Celestino del Arenal – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Francisco Aldecoa – Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Carmelo Angulo – Asesor del Director de la FIIAPP

Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

